

Om splittelse av familier i påvente av første gangs familiegjenforening

Kandidatnummer: 659

Leveringsfrist: 25. april 2008

Til sammen 17 865 ord

25.4.2008

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING.....</u>	<u>2</u>
1.1	Problemstilling	2
1.2	Avgrensninger og presiseringer.....	2
1.3	Rettskilder og metode.....	3
1.3.1	Norske kilder og metode.....	3
1.3.2	Internasjonale kilder og metode.....	3
1.4	Begrepsavklaring.....	5
1.5	Om bruk av eksempler i oppgaven	6
1.6	Oppgaven i det følgende.....	7
<u>2</u>	<u>GJELDENDE RETT</u>	<u>7</u>
2.1	Hovedregel: Utlendingsloven §6 syvende ledd	7
2.1.1	Menneskerettighetenes relevans og vekt ved tolkning av utl §6 syvende ledd.....	9
2.1.1.1	Grunnloven §110c.....	9
2.1.1.2	Utlendingsloven §4:	9
2.1.1.3	Menneskerettsloven §§ 2 & 3.....	11
2.1.2	Forholdet til internasjonale standarder.....	12
2.1.2.1	Retten til familieliv etter EMK.....	12
2.1.2.2	Retten til familieliv etter Barnekonvensjonen	15
2.1.2.3	Kort om forholdet mellom barnekonvensjonen art 16 og EMK art 8.....	15
2.1.2.4	Hensynet til barnets beste.....	16
2.2	Unntak: Utlendingsloven §6 syvende ledd & utlendingsforskriften §10	19
2.2.1	Hjemmel for unntak	19
2.2.2	De aktuelle alternativer	20
2.2.2.1	Ektefelle og samboer.....	20

2.2.2.2	Barn og adoptivbarn	21
2.2.2.3	Barn født i riket	21
2.2.2.4	Særkullsbarn.....	21
2.2.2.5	Forelder med foreldreansvar for barn.....	22
2.2.2.6	Sterke rimelighetsgrunner	22
2.2.3	Legalitetsprinsippet som skranke for utlendingsforskriften §10.....	25
2.2.4	Forholdet til de internasjonale standardene	28
2.2.4.1	Retten til familieliv	28
2.2.4.2	Hensynet til barnets beste.....	29
3	<u>TO FAMILIER: TO TVILSTILFELLER</u>	<u>30</u>
3.1	To eksempler i lys av utlendingsloven §6 og forskriftens §10.....	30
3.1.1	Eksempel 1: Felles barn, asylsøkende og norsk forelder	31
3.1.2	Eksempel 2: Felles barn, en norsk og en visumpliktig forelder	36
3.1.3	Mulighet for D-visum	38
3.2	Forholdet til de internasjonale standardene	39
3.2.1	Retten til familieliv etter EMK	39
3.2.1.1	Om det foreligger en familierelasjon.....	40
3.2.1.2	Om hovedregelen medfører inngripen i retten til familieliv.....	41
3.2.1.3	Om det foreligger hjemmel for inngrep	44
3.2.1.3.1	Om det foreligger hjemmel for inngrep i eksempel 1	44
3.2.1.3.2	Om det foreligger hjemmel for inngrep i eksempel 2.....	45
3.2.1.4	Om inngrep er nødvendig.....	46
3.2.2	Retten til familieliv etter barnekonvensjonen	51
3.2.2.1	Barnekonvensjonen artikkel 9	51
3.2.2.2	Barnekonvensjonen artikkel 10	53
3.2.2.3	Barnekonvensjonen artikkel 16	54
3.2.3	Hensynet til barnets beste	56
3.2.4	Internrettslig betydning av mulig brudd på internasjonale standarder	57
3.3	Konklusjon	59
4	<u>PERSPEKTIVER</u>	<u>60</u>

4.1	Ny utlendingslov	60
4.2	Kort om praksis i Sverige	61
<u>5</u>	<u>RETTSPOLITISK VURDERING.....</u>	<u>63</u>
5.1	Praktisering av utf. §10: Unntatt offentlighet.....	63
5.1.1	Om praktisering av regelverk bør være offentlig.....	64
5.1.1.1	Rettsikkerhetshensynet.....	64
5.1.1.1.1	Forutberegnelighet.....	64
5.1.1.1.2	Kontrollhensynet	65
5.1.1.1.3	Demokratihensynet.....	65
5.1.1.2	Hensynet til å motvirke omgåelse	66
5.1.1.3	Oppsummering	67
5.2	Kommentarer knyttet til søknader om innsyn.....	67
5.2.1	Søknad om innsyn i vedtak fattet av UDI og UNE	67
5.2.2	Søknad om innsyn i departementets instruks av 22. mars 2007.....	68
<u>6</u>	<u>AVSLUTTENDE KOMMENTARER</u>	<u>70</u>
<u>7</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>71</u>

Forord

Det har siden 1975 vært innvandringsstopp i Norge.¹ Det er imidlertid flere unntak fra dette utgangspunktet. Det ble i 2006 innvilget ca 14000 oppholdstillatelser etter regelverket om familieinnvandring, hvilket er omtrent tre ganger så mange tillatelser som ble innvilget i overensstemmelse med regelverket om bosettingstillatelse i forbindelse med arbeid, overføringsflyktninger og asyl.² Familieinnvandringen er altså en vesentlig del av migrasjonen til Norge.

Via media ble det i september 2007 kjent at det eksisterte en hemmelig praksis i tilknytning til hvem som har adgang til å søke familiegjennforening fra Norge. Det er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat at regelverk skal være offentlig.

Sett i lys av at vanlig saksbehandlingstid i utlendingssaker er 10 måneder³ og barns behov for å være sammen med begge sine foreldre, inspirerte medias oppslag meg til å skrive masteroppgave om splittelse av familier i påvente av familiegjennforening.

¹ Fiskenes (1994) side 31

² Tall hentet fra Ot.prp nr 75 (2006-2007) side 178

³ <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=7490>

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Emnet for oppgaven er splittelse av familier i påvente av første gangs oppholdstillatelse. Etter hovedregelen i norsk lov skal oppholdstillatelse være gitt før en utlending har adgang til å reise til og oppholde seg i Norge. Det er gitt flere unntak fra hovedregelen i forskrift.

Avhandlingen er en analyse av utlendingsloven §6 syvende ledd og utlendingsforskriften §10, sett i lys av norsk rett og folkerettslige forpliktelser. Oppgaven vil dessuten gi en kort rettspolitisk vurdering av de erfaringer som er gjort underveis i arbeidet med oppgaven.

1.2 Avgrensninger og presiseringer

Oppgaven omhandler søknad om oppholds- eller arbeidstillatelse i familiegjennforeningsøyemed. Midlertidig tillatelse, som visum og fornyelse av eksisterende tillatelse, samt øvrige oppholdstillatelser omfattes ikke av problemstillingen.

Oppgaven er videre avgrenset til å omfatte de som søker om familiegjennforening for første gang. Kun gjennforening av foreldre og barn omhandles.

Det internasjonale regelverket er av hensyn til oppgavens omfang begrenset til det som oppfattes som det mest sentrale for oppgavens innhold. Retten til familieliv etter den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon, FNs barnekonvensjon, og hensynet til barnets beste etter FNs barnekonvensjon utgjør derfor det internasjonale rettkildegrunnlaget. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter samt FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter blir ikke behandlet. Der er fordi mange konvensjoner vil innebære

en begrensning da det ikke blir anledning til å gå nøyere inn i de konvensjoner som behandles.

Den rettspolitiske delen er begrenset som følge av det omfattende rettskildemateriale oppgaven inneholder.

1.3 Rettskilder og metode

Både norske og internasjonale rettskilder er aktuelle for oppgaven.

1.3.1 Norske kilder og metode

Det er Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni 1988, (heretter utl), og forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 21. desember 1990 (heretter utf.) som det sentrale regelverket på området. Forarbeider og forvaltningsuttalelser er viktige kilder. Alminnelig rettskildelære anvendes.⁴

1.3.2 Internasjonale kilder og metode

Området er influert av en rekke internasjonale regler. De viktigste for denne oppgaven er Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (heretter EMK) av 1950 og FNs barnekonvensjon (heretter barnekonvensjonen) av 1989.

Konvensjoner er de sentrale rettskilder på folkerettens område.⁵ For å tolke konvensjoner anvendes Wienkonvensjonen⁶ om traktatretten. Norge har ikke ratifisert Wienkonvensjonen, men flertallet av bestemmelsene var folkerettslig sedvanerett før

⁴ Eckhoff 2001

⁵ Statuttene til FNs internasjonale domstol 26. juni 1945 artikkel 38 nr 1 litra a.

⁶ Wienkonvensjonen

konvensjonen ble skapt. Folkerettslig sedvanerett er Norge forpliktet av, derfor er Wienkonvensjonen innhold i det vesentlige er bindende for Norge.⁷

Et av hovedskillene mellom konvensjonene er sanksjonssystemene. EMK er utformet av Europarådet, og har egen domstol, EMD jf EMK art 19. Dommer fra denne domstolen får direkte virkning i norsk rett jf art 46 samt rettspraksis. Det er EMD som har ansvaret for å utvikle EMK gjennom sine avgjørelser.⁸ Norske domstoler skal anvende EMK, i samsvar med de retningslinjer som EMD har utviklet gjennom rettspraksis. Høyesteretts tolkning av EMK og dommer fra EMD vil ha virkning for hvordan lavere rettsinstanser i Norge behandler de internasjonale kildene.

Barnekonvensjonen overvåkes av FNs komité for barns rettigheter.⁹ Uttalelser fra komiteen har ikke direkte virkning i norsk rett, og er ikke juridisk bindende for medlemslandene. Medlemsstatene har imidlertid forpliktet seg til å følge konvensjonen via ratifikasjon av konvensjonen jf barnekonvensjonens artikkel 43:

”For å vurdere de fremskritt partene har gjort i retning av å virkeliggjøre de forpliktelser de har påtatt seg i denne konvensjon, skal det opprettes en Komité for barnets rettigheter....”

Komiteen har ulike former for uttalelser. Mest aktuelt er general comments, anbefalinger om hvordan landene kan jobbe for å ivareta konvensjonsforpliktelsene. Dersom Norge ikke overholder sine forpliktelser etter barnekonvensjonen kan dette resultere i kritikk fra komiteen jf barnekonvensjonen art 43. Det eksisterer ikke individuell klagerett på komiteens uttalelser.

⁷ Høstmølingen (2003) side 86

⁸ Rt. 2000 s. 996

⁹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>

Felles for EMK og barnekonvensjonen er at de er gjort til norsk lov ved lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (heretter mrl.) hvilket betyr at konvensjonstekstene er intern norsk rett. Dette innebærer imidlertid ikke at alle konvensjonens bestemmelser er direkte anvendelige for domstolen. De bestemmelser som er direkte anvendelige for domstolen omtales i forarbeidene¹⁰ til mrl. som bestemmelser med selvkraft. Et eksempel på en bestemmelse som antakelig har umiddelbar anvendelighet for domstolen er barnekonvensjonens art 2 om diskriminering, mens barnekonvensjonen art 24 om at alle barn skal nyte den høyest oppnåelige helsestandard er trolig et eksempel på en bestemmelse uten direkte anvendelighet for domstolene.

Da konvensjonene er gjort til norsk rett ved mrl. er det ikke presist å omtale kilden som folkerett. Både EMK og barnekonvensjonen er norsk intern rett. Derfor omtales konvensjonene som internasjonale standarder.

1.4 Begrepsavklaring

Utlending:

Utlending er ifølge naturlig språklig forståelse person fra utlandet, mens en nordmann er en person fra Norge.¹¹ Etter utl. §48 gjelder loven for alle som ikke er norsk borger, hvilket beror på reglene i statsborgerskapsloven.¹² Når begrepet utlending brukes videre i oppgaven er det legaldefinisjonen i utl §48 det siktes til.

Barn:

Barn er etter norsk lov den som er mindreårig, og mindreårig betyr under 18 år.¹³ Etter FNs barnekonvensjon gjelder konvensjonen for de som er under 18 år, dersom man ikke er

¹⁰ Ot.prp. nr 3 (1998-1999) punkt 3.1, NOU 1993:18 side 104

¹¹ www.ordbok.no

¹² Statsborgerloven §4 flg.

¹³ Vergemålsloven §1

myndig tidligere etter nasjonal rett tidligere.¹⁴ Utlendingsloven har imidlertid et tosporet system, også barn over 18 år kan få innvilget familiejenforening på visse vilkår jf utf.§24, første ledd litra d. Dette vil ikke ha betydning for oppgaven da den forholder seg til vergemålsloven og barnekonvensjonens regler. Barn vil i denne oppgaven omfatte alle som er under 18 år.

Familiejenforening

Med familiejenforening menes at et familiemedlem i utlandet får komme til Norge for å bo sammen med et familiemedlem som allerede bor i Norge, eller som skal bosette seg her.¹⁵

Herboende / referanseperson

Den det søkes familiejenforening med.

Søker / utlending

Den som ønsker å få opphold i Norge.

Særkullsbarn

Barn som ikke er felles for samboerne / ektefellene.¹⁶

1.5 Om bruk av eksempler i oppgaven

Det ble etter søknad¹⁷ til Arbeids- og Inkluderingsdepartementet ikke innvilget innsyn i praksis fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda.¹⁸ Av mangel på slik illustrasjon er det benyttet tilfeller som er kjent via media og eksempler fra Utlendingsnemndas praksisbase.¹⁹

¹⁴ Barnekonvensjonen artikkel 1.

¹⁵ www.udi.no

¹⁶ www.ssb.no

¹⁷ Se vedlegg 1: Søknad om innsyn

¹⁸ Se vedlegg 4: Avslag på søknad om innsyn

¹⁹ www.une.no

Det ble gitt innsyn i en instruks gitt av Arbeids- og Inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet. Dokumentene er unntatt offentlighet. I søknaden om innsyn ble det opplyst at årsaken til interessen var en masteroppgave om det aktuelle tema. Innsyn ble gitt uten klausul. Dokumentene er derfor benyttet i oppgaven uten at oppgaven foreløpig er klausulert. Dokumentene er imidlertid ikke sitert ordrett, og de er ikke vedlagt oppgaven.

1.6 Oppgaven i det følgende

Oppgavens vil i punkt 2 gi en fremstilling av gjeldende rett. Hovedregelen er behandlet i punkt 2.1. Unntaket fra hovedregelen er behandlet i punkt 2.2. Punkt 3.1 gir to eksempler som likner de tilfellene som omfattes av unntaksreglene, men ikke omfattes av unntak. Eksempelene blir i punkt 3.2 sett i lys av de internasjonale standarder oppgaven omhandler. Det presiseres at analysen dessverre ikke kan utføres i lys av den praksis som Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda øver da det ikke ble gitt innsyn i vedtak. Derfor er det rettskildene som er utgangspunktet for analysen. Det skal iverksettes ny utlendingslov i 2010. De reglene oppgaven omhandler blir kort presentert i del 4. Punktet omfatter dessuten en kort fremstilling av rettsområde i svensk rett. Punkt 5 er en kort rettspolitisk fremstilling av de viktigste utfordringer forfatteren mener foreligger. Og endelig, punkt 6 er viet til en avsluttende kommentar.

2 Gjeldende rett

Dette kapittelet søker å gi en oversikt over lovens hovedregel og forskriftens unntak, i lys av øvrig norsk rett samt de internasjonale standarder oppgaven omhandler.

2.1 Hovedregel: Utlendingsloven §6 syvende ledd

Utlendingsloven §6 syvende ledd gir uttrykk for lovens hovedregel:

”Første gangs oppholdstillatelse må være gitt før innreise”.

I tråd med den alminnelig rettskildelære er ordlyden utgangspunktet for å tolke en lovtekst.²⁰ Loven gir etter en naturlig språklig forståelse uttrykk for en klar hovedregel om at første gangs tillatelse skal være gitt før ankomst til riket.

Forarbeidene til bestemmelsen er gamle, slik at bestemmelsene og leddenes rekkefølge er endret siden loven første gang trådte i kraft. I sitt innhold er de fremdeles relevante. I Ot.prp. nr 46, (1986-1987) merknader til lovforslaget til §6 fjerde ledd, nåværende §6 syvende ledd, står det:

”Fjerde ledd første punktum gir hovedregelen om at første gangs arbeidstillatelse og oppholdstillatelse må være gitt før innreise.”

Forarbeidene støtter her den naturlige språklige forståelsen av ordlyden i loven som uttrykk for hovedregelen. Det er flere hensyn bak lovens hovedregel ifølge forarbeidene:²¹ For det første å sikre ensartede, objektive avgjørelser. For det andre å ivareta kontroll med innvandringen. For det tredje taler ressurs hensynet også for en slik hovedregel. Det vil være gunstig å behandle søknadene før søkerne har ankommet riket for å hindre eventuelle utgifter i forbindelse med opphold, og ved eventuell retur.²²

I Oslo tingsretts dom av 25. februar 2001 oppsummerer dommeren formålet bak lovens hovedregel på følgende måte:²³ ”Bestemmelsene skal sikre likebehandling av utlendinger med og uten visumplikt, innvandringspolitiske hensyn, utlendingskontroll m.v.” Selv om en underrettsdom har lav vekt, er dommen her egnet til å bidra til å belyse hensynene bak lovens hovedregel. Dommen støtter tolkningen av forarbeidet vedrørende hvilke hensyn hovedregelen søker å ivareta.

²⁰ Eckhoff side 39

²¹ Ot.prp. nr 46 (1986-1987) side 53

²² ibid

²³ TOSLO-2001-20457

Det kan etter dette slås fast at lovens hovedregel er at første gangs tillatelse om familiegjenforening må søkes fra søkerens hjemland. Konsekvensen av å søke opphold etter innreise er at søknaden avslås jf utf. §10 sjette ledd. De øvrige vilkår blir ikke prøvet. Søknaden blir ikke realitetsbehandlet.

2.1.1 Menneskerettighetenes relevans og vekt ved tolkning av utl §6 syvende ledd

Spørsmålet i denne sammenheng blir hvorvidt hovedregelen om at første gangs tillatelse til opphold må være gitt før innreise i riket er forenelig med øvrig norsk rett.

Det er tre kilder som er aktuelle: Forholdet til grl. §110c som omhandler forholdet til menneskerettighetene, utl. §4 som regulerer utlendingslovens forhold til internasjonal rett, og endelig menneskerettighetslovens bestemmelser.

2.1.1.1 Grunnloven §110c

Etter grunnlovens §110c skal staten ”respekttere og sikre Menneskerettighetene.”. Dette ansees imidlertid som en programerklæring jf rettspraksis²⁴ og litteratur²⁵. Om norsk rett er forenlig med menneskerettighetene vil bero på en konkret vurdering av de aktuelle bestemmelser.

2.1.1.2 Utlendingsloven §4:

Utlendingsloven §4 lyder:

²⁴ Rt. 1997 side 580 (OFS)

²⁵ Eckhoff side 320

”Loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingens stilling”.

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at internasjonal rett får anvendelse på utlendingsrettens område, der hvor utlendingens rettstilling er tjent med det.

Forståelsen støttes av forarbeidene²⁶ til bestemmelsen, som presiserer at formålet til de internasjonale reglene har avgjørende betydning for hvorvidt reglene får anvendelse. Det er kun i de tilfeller hvor formålet er å styrke rettstillingen til utlendingen at den internasjonale retten vil få betydning. Fremmedlovutvalget skriver: ”Det vil altså bero på formålet med de internasjonale regler om utlendingen kan påberope dem i sin favør”.²⁷

En slik tolkning åpner for spørsmål om internasjonale forpliktelser på utlendingsrettens område kan bidra negativt i en utlendingssak, hvis en konvensjon innebærer et svakere vern enn loven tilsier. Dette er uttrykkelig avvist av fremmedlovutvalget.²⁸ Departementet har i merknaden til utl. §4 gjentatt fremmedlovutvalgets argumentasjon ordrett.²⁹ En slik ”sementering” av fremmedlovutvalgets utsagn øker vekten til forarbeidet. Hvis en utlending stiller sterkere etter loven enn etter konvensjonene, kan loven ikke settes til side til fordel for konvensjon, eller beskyttelsen etter loven reduseres til konvensjonens nivå. Internasjonal rett kan etter dette ikke bidra til å svekke rettstillingen til utlending etter norsk rett.

Anvendt på problemstillingen hvorvidt lovens hovedregel er forenelig med utl. §4, skal hovedregelen i utl. §6 syvende ledd anvendes i samsvar med reglene i folkeretten når folkerettslige regler er *til fordel for* utlendingen. Utl. §4 utgjør følgelig en begrensning for

²⁶ NOU 1983:47 side 314, Ot.prp.nr46 (1986-1987) side 3

²⁷ NOU 1983:47 side 314

²⁸ ibid

²⁹ Ot.prp.nr46 (1986-1987) side 188

reglene i utlendingsloven. Der folkeretten gir søkeren bedre rettstilling enn hva som følger av norsk rett, vil folkeretten gå foran de norske reglene jf utl. §4.

Konklusjonen på hvorvidt utl. §4 er forenlig med hovedregelen om at første gangs tillatelse må være innvilget før innreise, vil bero på om søkeren er bedre stilt etter de internasjonale standardene enn etter hovedregelen i utlendingsloven. Dette vil oppgaven komme tilbake til i punkt 3.2.5.

2.1.1.3 Menneskerettighetsloven §§ 2 & 3

Problemstillingen er om hovedregelen i utl §6 syvende ledd om at første gangs tillatelse må være gitt før innreise er i samsvar med de rettsregler som følger av mrl. §§2 & 3.

Menneskerettighetsloven har til formål å styrke menneskerettighetene i norsk rett, jf §1. I §2 lister loven opp de konvensjoner som skal gjelde som norsk rett. De konvensjonene får forrang foran norsk rett dersom det foreligger motstrid, jfr. mrl. §3. Det betyr at dersom norske rettsregler og folkerettslige rettsregler utleder ulike løsninger, vil den folkerettslige regelen bli tillagt avgjørende vekt. Barnekonvensjonen og EMK er omfattet av mrl. §2.

Til forskjell fra bestemmelsen i utl §4 skiller mrl. §2 ikke eksplisitt mellom de tilfeller hvor de internasjonale reglene er til fordel for utlendingen, og der hvor de internasjonale reglene ikke er til fordel for utlendingen. Formålet med mrl er imidlertid å stryke menneskerettighetenes stilling i norsk rett jf mrl. §1. Formålet antyder at bare de menneskerettigheter som styrker rettstillingen til utlendingen får anvendelse.

Menneskerettighetsloven har imidlertid begrenset betydning på utlendingsrettens område fordi utl. §4 innebærer en spesiell regel som regulerer forholdet til internasjonal rett. Utlendingslovens §4 er å betrakte som *lex specialis* på utlendingsrettens område.³⁰ Mens mrl. har stor betydning på mange rettsområdet fordi loven gir internasjonale regler generell

³⁰ Eckhoff side 357

anvendelse i norsk rett, har loven imidlertid begrenset betydning på utlendingsrettens område fordi utl. §4 har eksistert siden innføringen av utlendingsloven av 1988. Det kan imidlertid ikke utelukkes at mrl. også har betydning på utlendingsrettens område.

Hvorvidt reglene i mrl. er i samsvar med reglen i utl. §6 syvende ledd vil etter dette bero på om utl. §6 syvende ledd er forenlig med de konvensjoner som er inkorporert i §2. Dette vil oppgaven komme tilbake til i punkt 3.2.5.

2.1.2 Forholdet til internasjonale standarder

Regelen om at første gangs tillatelse må være gitt før innreise kan medføre at en forelder må oppholde seg i sitt hjemland for å søke om oppholdstillatelse i Norge. Problemstillingen blir i denne sammenheng om retten til familieliv og hensynet til barnets beste er i samsvar med hovedregelen i utl. §6 syvende ledd.

Retten til familieliv og hensynet til barnets beste kan imidlertid ikke innebære et selvstendig oppholdsgrunnlag, jf praksis fra EMK³¹ samt juridisk teori.³² Splittelse av familier er nettopp en konsekvens av at oppholdstillatelse for søker ikke foreligger. Konvensjonene kan imidlertid utgjøre et argument i saker som omhandler barns rett til å være sammen med sine foreldre. Konvensjonsforpliktelsene kan også innebære en hindring i forhold til å sende foreldre til barn eller barn av forelder med opphold i Norge, ut av landet.

2.1.2.1 Retten til familieliv etter EMK

Retten til familieliv er hjemlet i EMK art 8. Spørsmålet er om lovens hovedregel om at første gangs tillatelse må være gitt før innreise til riket er forenlig med EMK art 8. Det er nødvendig å kort presentere EMK art 8 for å kunne besvare problemstillingen:

³¹ Gül v Sveits punkt 38

³² Møse, Erik. Kommentar til menneskerettighetsloven. Norsk Lovkommentar (www.stralex.no) note 70

EMK art 8 første ledd lyder:

”Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.”

Etter ordlyden innebærer artikkelen en rett til familieliv. Ut fra ordlyden i første ledd synes retten ubetinget. Inngripen i denne retten kan imidlertid gjennomføres, dersom tilleggsvilkårene i annet ledd er oppfylt.

Formålet med EMK, som ifølge Wienkonvensjonen art 31 er en sentral rettkilde for å avklare bestemmelsens innhold, er etter fortalen å sikre anerkjennelse og etterlevelse av menneskerettighetene, samt å opprettholde og videreføre dem. Ordlyden, sett i lys av formålet med konvensjonen, støtter tolkningen ovenfor.

Denne tolkningen støttes også av EMD, til illustrasjon *Marckx v Belgium* 1979.³³ Saken gjaldt retten til familieliv; Mor med barn født utenfor ekteskap var etter belgisk rett ikke å anse som familie, og hadde følgelig ikke rett til familieliv etter art 8. EMD uttalte at retten til familieliv mellom forelder og barn gjelder, uavhengig av nasjonal rett:

“By proclaiming in paragraph 1 the right to respect for family life, Article 8 (art. 8-1) signifies firstly that the State cannot interfere with the exercise of that right otherwise than in accordance with the strict conditions set out in paragraph 2 (art. 8-2)”

³³ *Marckx vs. Belgia*

Det kan ikke gjøres unntak fra denne retten med mindre unntaket er hjemlet i art 8 nr 2. Det forelå ikke hjemmel til å gjøre unntak i denne saken, derfor måtte Belgia inkludere mor med barn født utenfor ekteskap i landets familiebegrep. Dommen illustrerer rettighetens karakter, det kan ikke foretas unntak fra hovedregelen med mindre vilkår for unntak er oppfylt.

Gjennom tolkning av EMK art 8 ordlyd samt rettspraksis fra EMD³⁴ er det utkrystallisert tre momenter som må drøftes for å avgjøre om utl. §6 syvende ledd er i tråd med retten til familieliv. For det første omfatter EMK art 8 en rett til ”familieliv”. Det må derav avklares om det foreligger en familierelasjon. For det annet er det spørsmål om det foreligger ”inngrep”, jf ordlyden: ”Det skal ikke skje inngrep”. For det tredje må det tas stilling til hvorvidt inngrepet er ”i samsvar med lov”, jf ordlyden.

Hvis det med hjemmel i lov er gjort inngripen i retten til familieliv må det i tillegg foretas en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt det er nødvendig å foreta slik inngripen, jf ordlyden i EMK art. 8 annet ledd.

Hovedregelen i utl. §6 syvende ledd er imidlertid ikke absolutt. Det er gitt en rekke unntak, blant annet flere unntak for barn og foreldre til barn, samt et helt generelt unntak, jf utf. §10. Konsekvensen av å bli omfattet av et av unntakene er at man får rett til å fremme søknad om familiegjengenforening fra riket, og man får oppholde seg i riket mens søknaden behandles.

Før det kan konkluderes på hvorvidt EMK art 8 er forenlig med utl. §6 syvende ledd er det nødvendig å undersøke om det forekommer tilfeller hvor foreldre og barn, som er oppgavens tema, ikke omfattes av unntak fra lovens hovedregel. Det vil avhandlingen komme tilbake til i punkt 3.2.1

³⁴Berrehab vs. Nederland

2.1.2.2 Retten til familieliv etter Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen har flere regler som omhandler barns rett til familieliv. Artikkel 9 omhandler at barn ikke skal skilles fra sine foreldre. Artikkel 10 pålegger medlemslandene å behandle søknader om familiegjenforening på en rask og human måte samt å bidra til at barn kan opprettholde kontakt med begge sine foreldre om de bor i ulike land. Artikkel 16 hjemler barns rett til familieliv.

Problemstillingen er om hovedregelen om at første gangs tillatelse må være gitt før innreise, er i overensstemmelse barnekonvensjonens art. 9, 10 og 16. Også denne problemstillingen er imidlertid lite hensiktsmessig før unntakene fra lovens hovedregel er avklart. Oppgaven vil komme tilbake til problemstillingen i punkt 3.2.2

2.1.2.3 Kort om forholdet mellom barnekonvensjonen art 16 og EMK art 8

Både EMK og barnekonvensjonen har som regler som beskytter retten til familieliv. Dette avsnittet vil kort forsøke å avklare hvorvidt reglenes innhold er likt. Ordlyden i de to konvensjonene er ikke entydige, de to tekstene inneholder ikke de samme vilkår. Juridisk teori³⁵ indikerer at art 16 er en bestemmelse som regulerer tilnærmet samme forhold som er regulert i EMK art 8.

Forhistorien³⁶ til konvensjonen kan være en relevant tolkningskilde jf Wienkonvensjonen art 32. Forhistorien til barnekonvensjonen art 16 viser at en NGO ad hoc gruppe ønsket å gi artikkelen en ordlyd som var omtrent likelydende med EMK art 8. Dette forslaget ble nedstemt av den amerikanske representanter fordi Amerika ønsket at barnekonvensjonen skulle tydeliggjøre at barn også hadde politiske og sosiale rettigheter som borgere i samfunnet. Dette indikerer at barnekonvensjonens regel er videre enn hva som følger av EMK art 8.

³⁵ Wille, Peter F. og Høstmælingen, Njål, Kommentar til lov om menneskerettigheter: Norsk lovkommentar, note 16. www.rechtsdata.no

³⁶ Legislative history of CRC, volume one, side 473.

Barnekonvensjonen kan derfor trolig ikke tillegge det samme innhold som EMK art 8, selv om det vil være flere likhetstrekk mellom de to bestemmelsene.

Anvendt på problemstillingen taler dette for at barns rett til familieliv etter barnekonvensjonens art 16 er en videre rettighet i forhold til hva som følger av EMK art 8. Likevel kan EMK art 8 være den mest aktuelle bestemmelsen å påberope i konkrete tilfeller fordi EMK sanksjoneres av EMD. Det er følgelig en større adgang til å få håndhevet sine rettigheter etter EMK enn etter barnekonvensjonen.

2.1.2.4 Hensynet til barnets beste

Spørsmålet er om lovens hovedregel i utl. §6 syvende ledd, som innebærer at søknad om første gangs familiegjenforening må være innvilget før innreise til Norge, er forenelig med regelen i barnekonvensjonens art 3.

Artikkel 3 lyder:

”Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.”

En naturlig språklig forståelse av ordlyden innebærer at hensynet til barnet beste er et elementært hensyn som skal ivaretas ved alle saker jf uttrykket ”et grunnleggende”. I praksis vil ordlyden imidlertid ivaretas med den begrensning som følger av at forvaltningen krever effektive beslutningsprosesser. Ordlyden forutsetter imidlertid kun at hensynet til barnets beste skal ha høy vekt jf uttrykket ”grunnleggende”. Ordlyden krever altså ikke at barnets beste skal være avgjørende, vilkåret i ordlyden krever imidlertid at hensynet skal være ”et elementært hensyn”.

Hensynet til barnets beste skal ivaretas både ved utformingen av regelverket og ved anvendelsen av reglene jf uttrykket ”ved alle handlinger”. Utrykket ”barn” indikerer at både barn som enkeltindivid og barn som gruppe omfattes, da det ikke står ”barnet” eller ”barna”.

Hva som er til det beste for barnet er imidlertid ordlyden taus om.³⁷ Dette indikerer at hva som er barnets beste må avgjøres ut fra en skjønnsmessig helhetsvurdering av det konkrete tilfellet.

Utlendingsloven §6 syvende ledd ivaretar ikke eksplisitt hensynet til barnets beste i sin ordlyd. At hensynet har betydning følger imidlertid av barnekonvensjonens rettslige stilling jf utl. §4 og mrl. §2. lovens formål er blant andre å sikre søkernes rettsikkerhet jf utl. §2. For å sikre rettsikkerheten er det av stor betydning at gjeldene lovverk, som barnekonvensjonen, blir ivaretatt, både ved utformingen av regelverket og ved saksbehandlingen av den enkelte sak.

Det er etter gjentatte søk ikke funnet rettpraksis som vurderer barnekonvensjonens art 3 i forhold til hovedregelen i utl. §6 syvende ledd. Det er ikke underlig, sett i lys av at atskillelsen av familien er avgrenset til søknadsperioden.

FNs komité for barns rettigheter har ikke uttalt seg konkret om forholdet mellom barnekonvensjonens regler og utl. §6 syvende ledd. I 2005 kom komiteen imidlertid med en sterk oppfordring til Norge om å i større grad ta hensyn til barnets beste i utvisningssaker.³⁸ Saker om utvisning, som innebærer at utlendingen har opptrådt klanderverdig, vil være av en annen karakter enn saker om familiegjenforening. I sakene

³⁷ Freeman (2007) side 27

³⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2005/crc.html?id=88412&epslanguage=NO>

om familiegjeforening er det ikke klanderverdig oppførsel som er årsak til at familien splittes over tid. Selve splittelsen av familien vil desstuen være av kortere varighet i saker om familiegjeforening kontra hva som er tilfelle for utvisningstilfelle. Fellestrekk er imidlertid at begge saksforhold medfører splittelse av familien for en viss periode samt at begge tilfellene omfatter barn. Videre er det grunn til å anta at det skal tyngre hensyn til for å skille familier når utlendingen ikke har utført en klanderverdig handling.

I en forvaltningsuttalelse³⁹ fra Utlendingsdirektoratet om hensynet til barnets beste i utlendingssaker fremkommer det at direktoratet mener art 3 skal sikre at ”hensynet til barnets beste faktisk blir vurdert som moment i saken og at det skal veie tungt”. Uttalelsen sier videre at barnets beste- vurderingen ikke er like relevant i alle saker, men vil ha særlig interesse i saker hvor utlendingen har rettskrav på opphold. Endelig vil vurderingen etter direktoratets oppfatning få mest betydning i saker hvor det er adgang til å utvise skjønn.

En forvaltningsuttalelse vil ha beskjeden vekt.⁴⁰ Dette utgangspunkt kan imidlertid variere med hvorvidt uttalelsen gir uttrykk for gjeldende praksis på området. Uttalelsen støtter ordlyden i forhold til at hensynet til barnet skal veie tungt og at hensynet skal bli vurdert.

Juridisk teori støtter tolkningen av ordlyden, men understreker samtidig at hensynet til barnets beste ikke alltid er det eneste hensynet som gjør seg gjeldende, det kan være konkurrerende hensyn til stede.⁴¹ Dette skal imidlertid ikke hindre at det aktivt er tatt stilling til hensynet til barnets beste, det skal videre fremgå av dokumentene at hensynet til barnet er ivaretatt.⁴²

³⁹ Barnets beste og regulert innvandring – en motsetning? Bakgrunnsnotat til UDIs vårkonferanse 2006 side 9

⁴⁰ Eckhoff side 239 flg.

⁴¹ Hodgkin and Newell (2007) side 38

⁴² Ibid

Hensynet til barnets beste krever etter dette at barnekonvensjonen blir vurdert ved vedtak som berører barn. Hvorvidt hovedregelen er forenelig med barnekonvensjonens bestemmelse vil bero på en konkret vurdering av det enkelte tilfelle.

2.2 Unntak: Utlendingsloven §6 syvende ledd & utlendingsforskriften §10

Her følger en presentasjon av hjemmelen for unntak fra lovens hovedregel og en kort presentasjon av de aktuelle unntak.

2.2.1 Hjemmel for unntak

Utlendingsloven §6 sjuende ledd annet punktum gir hjemmel for å gi unntak fra hovedregelen: ”Kongen kan ved forskrift gjøre unntak... for utlending som har særlig tilknytning til riket eller når det foreligger særlige rimelighetsgrunner...”.

Det er naturlig ut fra en språklig forståelse av lovens ordlyd at bestemmelsen innebærer to alternative unntakshjemler jf uttrykket ”eller”. De to alternativene er ”særlig tilknytning til riket” og ”særlige rimelighetsgrunner”. De tilfellene som omfattes av unntak har rett til å fremme sin søknad om opphold i riket fra Norge, og rett til å oppholde seg i Norge mens søknaden behandles.

Utlendingsforskriften §10 første ledd gjentar lovens hovedregel om at første gangs tillatelse må være gitt før innreise i Norge.

Forskriften §10 annet ledd lyder ”Dette gjelder ikke søker som...” Videre følger annet til fjerde ledd som innebærer unntak fra hovedregelen. Disse reglene omhandler blant annet familietilknytning, grupper av fagutdannede, samt utlendinger fra stater som er medlem av EØS- avtalen og EFTA-konvensjonen og i tillegg oppfyller enkelte tilleggsvilkår. Det kan ut fra en naturlig språklig forståelse synes som at unntakene i annet til fjerde ledd er gitt i medhold av lovens første alternative unntakshjemmel; ”særlig tilknytning til riket”.

Forskriften §10 femte ledd innebærer unntak fra lovens hovedregel i de tilfeller hvor det foreligger ”sterke rimelighetsgrunner”. Hjemmelen gir anvisning på en skjønnsmessig unntaksregel, jf uttrykket ”rimelighetsgrunner”. Femte ledd er å oppfatte som hjemlet i lovens annet alternativ, det vil si der hvor det etter lovens uttrykk foreligger ”særlige rimelighetsgrunner”.

Det er følgelig to alternative unntakshjemler som har relevans for oppgavens problemstilling, utf. §10 annet og femte ledd.

2.2.2 De aktuelle alternativer

Det er ikke alle unntakene i utf. §10 annet og femte ledd som er aktuelle for oppgaven. Her følger en oversikt over de relevante unntaksgrupper:

2.2.2.1 Ektefelle og samboer

Forskriften §10 annet ledd litra e gir unntak fra hovedregelen for ektefelle eller samboer til norsk eller nordisk borger bosatt i riket, eller utlending bosatt i Norge med bosettingstillatelse eller tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Det er et vilkår at ektefellen eller samboeren omfattes av utf. §23 første ledd litra a eller b, som definerer nærmere hvem som ansees gift eller samboende etter norsk rett. Søker kan ikke ha kommet til Norge på besøksvisum eller nasjonalt visum, jf utf. §10 annet ledd litra e. Derimot kan en søker som ikke behøver visum for å komme til Norge både søke om familiegjenforening fra Norge og oppholde seg i landet mens søknaden behandles.

For eksempel vil australske Peter etter denne unntaksregelen komme til Norge og søke familiegjenforening med sin norske kone Britt. Australia har visumavtale med Norge, Peter behøver derfor ikke besøksvisum. Hadde Peter kommet fra Etiopia ville han ikke vært omfattet av unntaket fordi etiopiske borgere behøver visum for å komme til Norge. Hovedregelen i utl §6 syvende ledd ville fått anvendelse.

2.2.2.2 Barn og adoptivbarn

Etter forskriften §10 annet ledd litra f gis unntak fra hovedregelen for barn eller adoptivbarn av norsk eller nordisk borger bosatt i riket, eller av utlending bosatt i Norge med bosettingstillatelse eller tillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse.

Dette unntaket omfatter felles barn. For eksempel omfattes russiske Maria, fire år, adoptert av norsk fødte Anna og Lars. Foreldrene som verger av Maria kan søke om familiegjenforening på vegne av henne fra Norge og Maria kan oppholde seg i Norge mens søknaden behandles.

2.2.2.3 Barn født i riket

Utlendingsforskriften §10 annet ledd litra g gir unntak fra hovedregelen for barn som oppfyller vilkårene i utf. §23 første ledd litra c; barn som er født i riket. I tillegg må begge foreldrene har lovlig opphold i Norge.

Unntaket innebærer at Liv som er født i Norge, av Tatjana og Olek fra Mongolia, som har oppholdstillatelse i Norge, kan søke om familiegjenforening fra Norge og oppholde seg i landet mens søknaden behandles.

2.2.2.4 Særkullsbarn

Forskriftens §10 annet ledd litra h gir unntak fra hovedregelen for særkullsbarn av norsk eller nordisk borger bosatt i riket, eller av utlending bosatt i Norge med bosettingstillatelse eller med tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, eller hvor utlendingen har adgang til å søke om bosettingstillatelse fra riket. Dersom forelderen som søker om tillatelse for sitt barn ikke har foreldreansvaret for barnet alene, er det et vilkår at samtykke til søknad om oppholdstillatelse fra den andre forelderen foreligger og at foreldreansvar for barnet dokumenteres jf utf. §10 annet ledd litra h annet punkt.

Sett at franske Paul som har bosettingstillatelse i Norge, har et barn med sørafrikanske Emily, Emma. Paul og Emily har skilt lag. Dersom Emily samtykker til at Emma skal

familiegjenforenes med Paul i Norge, og Paul kan dokumentere foreldreansvar, kan Emma få søke fra Norge og oppholde seg i Norge for en periode tilsvarende søknadsperioden.

2.2.2.5 Forelder med foreldreansvar for barn

Med hjemmel i utf §10 annet ledd litra i, jf utf. §23 første ledd litra i, kan mor eller far til norsk barn fremme sin søknad fra Norge. Det er vilkår om at søker (forelder) har foreldreansvar for og bor fast sammen med barnet.

Denne hjemmelen omfatter for eksempel tyrkiske Emanuel som er far til norske Gaute på to år. Emanuel har etter regelen rett til å søke fra riket og oppholde seg i riket mens søknad om opphold behandles.

2.2.2.6 Sterke rimelighetsgrunner

Utlendingsforskriften §10 femte ledd gir hjemmel for unntak fra lovens hovedregel i tilfeller hvor det foreligger ”sterke rimelighetsgrunner”.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden innebærer at det skal foreligge særskilte omstendigheter for at unntaket kommer til anvendelse, jf uttrykket ”sterke”. Det er naturlig å utlede av dette at dette er et snevert unntak.

Forarbeid er etter alminnelig rettskildelære relevant kilde for å belyse ordlyd.⁴³

Utlendingslovens forarbeid⁴⁴ sier følgende om lovens annet alternativ for å gi unntak fra hovedregelen i utl §6 syvende ledd; ”særlige rimelighetsgrunner”:

”Dersom bestemmelsen skal virke etter sin hensikt, må det aksepteres at den blir håndhevet forholdsvis konsekvent, selv om det ut fra en isolert vurdering i den enkelte sak kan virke noe firkantet.”

⁴³ Eckhoff side 65 flg.

⁴⁴ Ot.prp. nr 45 (1986-1987) side 45

Dette støtter tolkningen om at femte ledd innebærer et knapt unntak fra lovens hovedregel.

Forskriftens forarbeid⁴⁵ sier følgende om ordlyden i utf. §10:

”i praksis gjøres det unntak etter denne bestemmelsen hvis det foreligger særlige forhold som vesentlig avviker fra det som er tilfellet for andre søkere”.

Forarbeidet indikerer at det må foretas en konkret vurdering av de opplysninger som foreligger i den enkelte sak for å avgjøre om §10 femte ledd skal få anvendelse. Videre eksemplifiseres forskriftens femte ledd: I tilfeller hvor det er mer enn seks måneder siden søknad ble fremsatt, eller dersom utlendingsmyndighetene har startet en prosess for å realitetsbehandle søknaden, vil utlendingen kunne omfattes av unntaket.⁴⁶

Det foreligger flere underrettsdommer fra rettspraksis, men ikke praksis fra Høyesterett som underbygger ordlydens betydning. Underrettspraksis har betydelig lavere vekt enn praksis fra Høyesterett⁴⁷, men er i mangel av praksis fra Høyesterett egnet til å belyse domstolenes oppfatning av regelverket.

I kjennelse fra Eidsivating lagmannsrett⁴⁸ vedrørende hvorvidt en russisk borger skulle omfattes av utf. §10 femte ledd siteres forarbeidene⁴⁹ til utl. §6 ved anvendelsen av utf. §10 femte ledd: ”...dersom bestemmelsen skal virke etter sin hensikt, må det aksepteres at den blir håndhevet forholdsvis konsekvent...” Kjennelsen støtter slutningen om at den generelle unntaksregelen i utf. §10 femte ledd er en snever unntaksregel. Kjennelsen er av

⁴⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2004/Horing-forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-6-og-39-og-utlendingsforskriften-10-121-122-og-195.html?id=97127> side 2

⁴⁶ ibid

⁴⁷ Eckhoff side 155

⁴⁸ LE-1993-747

⁴⁹ Ot.prp. nr 46 (1986-1987) side 53

en viss alder, men dette får liten betydning for argumentenes vekt da regelverket ikke har endret seg på dette område siden kjennelsen ble gitt.

I en dom og kjennelse fra Oslo tingrett⁵⁰ er utf. §10 femte ledd drøftet. Saken gjaldt hvorvidt en tyrkisk kvinne som kom til Norge i den anledning å besøke sine døtre, og som under oppholdet søkte familiegjennforening med døtrene kunne omfattes av unntaksbestemmelsen. Tingretten viser også til odelstingsproposisjonens side 53 hvor det er presisert at femte ledd er en snever unntaksbestemmelse. Retten sier videre at lang saksbehandlingstid, alder og helse er momenter som kan ha betydning for avgjørelsen. Disse momentene er imidlertid ikke tilstrekkelig alvorlige i denne konkrete saken til å gi kvinnen medhold. Kjennelsen konkluderer med at kvinnen ikke omfattes av utf. §10 femte ledd, den støtter således slutningen om at utf. §20 femte ledd er en snever unntaksregel.

Unntaksregelen kan også belyses av forvaltningspraksis. Et eksempel på en søker som har fått søke fra riket som følge av hjemmel i utf. §10 femte ledd er en anonymisert sak fra Utlendingsnemndas praksisbase.⁵¹ En tyrkisk kvinne søkte om familiegjennforening med sin ektefelle tre uker etter at visumet hennes var gått ut, fordi hun hadde fått beskjed av politiet at hun ikke behøvde å søke før hun hadde all dokumentasjon tilgjengelig.

Utlendingsdirektoratet avsto søknaden om familiegjennforening under henvisning til at slikt opphold skal søkes fra hjemlandet. Utlendingsnemnda omgjorde vedtaket med hjemmel i §10 femte ledd fordi det var usikkert om den tyrkiske kvinnen var å belaste overskridelsen og fordi det var innenfor det tidsrom hvor et ordinært visum kunne forlenges.

Forskriften §10 femte ledd er etter dette en snever unntaksregel, hvis anvendelse vil bero på en konkret vurdering av den enkelte sak.

⁵⁰ TOSLO-2001-10457

⁵¹ www.une.no ref: 7433528224

2.2.3 Legalitetsprinsippet som skranke for utlendingsforskriften §10

Legalitetsprinsippet innebærer at offentlig myndighetsutøvelse som gjør inngrep i borgerens handlefrihet må skje på grunnlag av lov eller rettsregler gitt i medhold av lov.⁵²

⁵³ Anvendt på oppgavens problemstilling innebærer prinsippet at de unntak som følger av utf. §10 ikke kan gå utover den kompetanse som følger av lov. Problemstillingen blir om forskriften er gitt innenfor den kompetanse som følger av hjemmelsgrunnlaget i utl. §6 syvende ledd annet punktum.

For at forskriftens regel skal være gyldig, må den være gitt i samsvar med den kompetanse som er å finne i hjemmelsgrunnlaget jf alminnelig forvaltningsrett.⁵⁴ Spørsmålet blir om utl. §6 disponerer den kompetanse som benyttes i utf. §10 annet og femte ledd. For det tilfelle at forskriften går utover kompetansen som følger av loven vil forskriften ikke være forankret i lov, virkning kan bli at forskriften ikke er gyldig.

Utlendingsloven §6 syvende ledd annet punkt gir to alternative hjemler for unntak fra lovens hovedregel: ”særlig tilknytning til riket” og ”særlige rimelighetsgrunner”.

Første alternativ er følgelig unntak fra hovedregelen hvor det foreligger ”særlig tilknytning til riket”.

Lovens ordlyd innebærer en vid unntakshjemmel. En naturlig forståelse av ordlyden innebærer at tilknytning til Norge ikke alene er tilstrekkelig, det må foreligge ”særlig” tilknytning for å omfattes av bestemmelsen. I forskriften §10 annet til fjerde ledd er det gitt en rekke unntak fra lovens hovedregel for de som er fagutdannet, har familiær tilknytning eller er innbygger av land som er medlem i EØS eller EFTA- avtalen. Det er naturlig å

⁵² Graver (1999) side 79

⁵³ Jusleksikon (2002) side 169

⁵⁴ Graver, (1999) side 79

tolke forskriften slik at disse tilfellene innebærer slik særlig tilknytning til Norge som loven omhandler.

Forarbeidene ⁵⁵ til utl. §6, forskriftshjemmelen, sier følgende om hvilke grupper som bør omfattes av unntak:

”Flyktninger vil uten tvil komme i en slik kategori, og det samme bør gjelde norskfødte utlendinger. Barn av norsk eller nordisk borger eller annen utlending som har bosettingstillatelse og er fast bosatt i Norge, kan være en aktuell kategori. Muligens bør også slike utlendingers ektefeller unntas, men en er innstilt på at dette bare skal gjelde hvor ekteskapet var inngått før ankomst til Norge.”

Forarbeidet belyser en rekke grupper som etter lovgivers mening bør omfattes av unntak fra hovedregelen i utl. §6 syvende ledd. Utf. §10 annet til fjerde ledd inneholder en rekke unntakshjemler fra lovens hovedregel, det er ikke hensiktsmessig å gjennomgå dem alle her. Det bemerkes at dersom utf. er gitt et snevrere uttrykk enn hva som følger av lovgivers intensjon kan det stilles spørsmål ved om forskriften er i tråd med lovens kompetansehjemmel. Forskriftshjemmelen er imidlertid generelt utformet, slik det vil være opp til Kongen i statsråd, altså regjeringen, å utforme forskriften.

Da lovens ordlyd er generell er det som et utgangspunkt grunnlag for å konkludere at reglene som gir unntak for barn og foreldre til barn i forskriften er gitt innenfor den kompetanse som foreligger i utl. §6 syvende ledd første alternativ.

Annet alternativ innebærer unntak fra lovens hovedregel ved ”særlige rimelighetsgrunner”. Ordlyden i den generelle unntakshjemmelen i utf. §10 femte ledd; ”**sterke** rimelighetsgrunner”⁵⁶ avviker fra lovens ordlyd; ”**særlige** rimelighetsgrunner”.⁵⁷ Et felles

⁵⁵ Ot.prp.nr 46 (1986-1987) side 53

⁵⁶ Forfatterens uthevning

⁵⁷ ibid

trekk ved uttrykkene er vage ordlyder. En naturlig språklig forståelse av ”sterke rimelighetsgrunner” sett i forhold til ”svake rimelighetsgrunner” gir ikke nevneverdig veiledning. ”Særlig” er imidlertid noe annet enn ”sterk”. Mens ”særlig” er synonymt med ”spesiell” og ”egen”, er ”sterk” mer et uttrykk som sier noe om intensitet. Dette kan tolkes som at forskriften regulerer den generelle unntakshjemmelen snevrere enn hva som følger av lovens hjemmel.

Lovens forarbeider⁵⁸ er tause angående hva som ligger i uttrykket ”sterke rimelighetsgrunner”. Imidlertid uttaler forarbeidet at lovens unntakshjemmel primært retter seg mot de søkere som har tilknytning til Norge.⁵⁹ Av dette kan det slutes at femte ledds virkeområde er snevert. Slik lovgiver har formulert seg, og slik lovgiver har avholdt seg fra å gi veiledning om hvordan ”sterke rimelighetsgrunner” er å forstå, kan det tyde på en taus delegasjon til departementet.

Forskriftens⁶⁰ forarbeider sier følgende om forskriftens ordlyd:

”i praksis gjøres det unntak etter denne bestemmelsen hvis det foreligger særlige forhold som vesentlig avviker fra det som er tilfellet for andre søkere”.

Forarbeidet bruker uttrykket ”særlig”- samme ordlyd som utl §6 syvende ledd. Videre påpekes at det må foretas en konkret vurdering av de opplysninger som foreligger i den enkelte sak. Departementets uttalelse støtter tolkningen om at bestemmelsen er snever, jf bruken av uttrykkene ”særlige” og ”vesentlige avvik”. Det vises til den rettspraksis som er gjennomgått i punkt 2.2.2.6 om sterke rimelighetsgrunner. Både lagmannrettens og tingsrettens avgjørelse la en snever unntaksregel til grunn, i tråd med lovgivers vilje. Dette

⁵⁸ Ot.prp. nr 46 (1986-1987) side 192

⁵⁹ ibid

⁶⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2004/Horing-forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-6-og-39-og-utlendingsforskriften-10-121-122-og-195.html?id=97127>

støtter oppfatningen av at ordlyden ”sterke rimelighetsgrunner” er et meget snevert uttrykk, dog det sier ikke meget om forholdet mellom de to uttrykkene.

Det kan påpekes at utlendingsforskriften ved fire av fem tilfeller hvor ”rimelighetsgrunner” omhandles, bruker uttrykket ”sterke rimelighetsgrunner”: Utrykket ”sterke rimelighetsgrunner” er benyttet i §§ 37, 45, 70 og 124. Utrykket ”særlige rimelighetsgrunner” er benyttet i §113. Det er ikke flere eksempler i utlendingsregelverket på at lovens og forskriftens ordlyd er ulik.

Fellestrekk for både lov og forskrift er følgelig en snever unntaksregel, dog synes forskriftens regel snevrere enn den kompetansen som følger av loven. Departementet har adgang til å gi forskriften et snevrere omfang enn hva som følger av lovens ordlyd, det er i tilfelle hvor departementet går utover den kompetanse som følger av loven som utløser spørsmål om gyldighet.

Konklusjonen blir etter dette at departementet har ikke gått utover den kompetanse som følger av loven. Forskriften er gyldig.

2.2.4 Forholdet til de internasjonale standardene

Nedenfor følger en gjennomgang av forskriftens unntaksregler vurdert i lys av de internasjonale standardene oppgaven omhandler.

2.2.4.1 Retten til familieliv

Forskriften gir unntak fra lovens hovedregel for de som omfattes. Det medfører at søkere kan søke om første gangs familiegjenforening etter innreise i Norge, og oppholde seg i Norge mens saken behandles av utlendingsmyndighetene. Retten til familieliv blir da respektert. Det er etter dette ikke grunnlag for å drøfte retten til familieliv i forhold til unntaksregelen videre.

2.2.4.2 Hensynet til barnets beste

Det vises til fremstillingen av hensynet til barnets beste i punkt 2.1.2.3, fremstillingen legges til grunn for oppgaven i det videre.

Det er flere regler i utf. §10 som knytter seg til barn og foreldre. Barnekonvensjonens regel krever at hensynet til barnet er et grunnleggende hensyn ved utforming av regelverk og ved avgjørelse av vedtak som omfatter barn og foreldre. Problemstillingen i det følgende er hvorvidt utf. §10 respekterer hensynet til barnets beste.

Rundskriv⁶¹ gitt ved iverksettelse av en endring av forskriftens §10, går nøye inn på hensynet til barnets beste for særkullsbarnas vedkommende. Rundskriv har på den ene siden i utgangspunktet lav rettskildemessig vekt, da det i realiteten er etterarbeid, altså uttalelser fra lovgiver om hvorledes reglene er å forstå etter at reglene er vedtatt.^{62 63} Lovgiver har hatt mulighet til å klarlegge regelens innhold i forarbeider og lovtekst.⁶⁴ Etterarbeider kan på den andre siden bidra til å avklare hva lovgiver opprinnelig mente med loven. I de tilfeller hvor et rundskriv gir uttrykk for gjeldende forvaltningspraksis vil imidlertid rundskrivet ha noe tyngre vekt som rettskilde. I 2006 ble utf. §10 endret, forskriften tillater nå særkullsbarn å søke fra riket i noen tilfeller. Dette viser at departementet tar stilling til hensynet til barnets beste ved utforming av forskriftsbestemmelser.

Det kan stilles spørsmål ved hvorfor hensynet til barnets beste er diskutert grundig ved behandlingen av særkullsbarna, mens reglene knyttet til fellesbarn ikke underlegges samme vurdering av forholdet til barnets beste. Barnekonvensjonen kan ikke alene gi grunnlag for opphold. Dette hindrer forøvrig ikke at forholdet til barnet blir vurdert.

⁶¹ RS A-9/2006

⁶² Eckhoff side 95 flg.

⁶³ Jusleksikon (2002) side 72

⁶⁴ Ibid

De tilfeller som omfattes av unntaket i utf.§10 annet ledd vil i realiteten innebære en rett for barna til å være sammen med sine foreldre i søkerperioden. Et grunnleggende utgangspunkt innen barnerett, det biologiske prinsipp, er at barns beste i de fleste tilfeller er å være sammen med sine foreldre.⁶⁵

Da forskriften unntaksregler bidrar til at barn får være sammen med sine foreldre er det grunnlag for å konkludere med at forskriftens unntak er i overensstemmelse med barnekonvensjonen art 3.

3 To familier: To tvilstilfeller

3.1 To eksempler i lys av utlendingsloven §6 og forskriftens §10

Hvis man leser utlendingslovens regel sammen med utlendingsforskriftens unntaksregler, kan det se ut som om barn og foreldre omfattes av unntaksreglene. Slik er det imidlertid ikke. Nedenfor vil noen tilfeller som ikke omfattes av unntakene, men forøvrig er svært like unntakstilfellene, bli belyst. Eksempelene vil så bli vurdert i lys av norsk rett, de internasjonale standardene oppgaven omfatter, og endelig i forhold til de norske reglene om forpliktelsene til menneskerettighetene.

Forfatteren fikk ikke innsyn i saker hos Utlendingsdirektoratet og Utledningsnemnda.⁶⁶ I mangel på praksis er det i det følgende benyttet saker fra Utledningsnemndas praksisbase og saker kjent fra media.⁶⁷

Når eksemplene nedenfor omhandler norsk borger, inkluderer dette begrepet i det følgende norsk og nordisk borger bosatt i riket, utlending med bosettingstillatelse og utlending med

⁶⁵ Sandberg (2003) side 68

⁶⁶ Se vedlegg nr 1-4

⁶⁷ Hansen, Sturla Smari 22.9.2007 (se vedlegg 6 & 7)

tillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse. Betegnelsen er benyttet for å forenkle fremstillingen.

3.1.1 Eksempel 1: Felles barn, asylsøkende og norsk forelder

Problemstillingen er om asylsøker, i dette eksemplet Lovelynn, som i søknadsperioden etablerer familie med norsk borger, kan søke om familiegjennforening fra Norge og oppholde seg i landet til søknaden er behandlet.

Lovelynn er en kvinnelig nigeriansk asylsøkeren som var enslig da hun kom til Norge. Hun traff norske Anders, som hun har giftet seg med. De har fått barn, Magnus, fem måneder. Magnus blir norsk borger jf statsborgerskapsloven §4 og vil ha adgang til å oppholde seg i Norge. Spørsmålet er om Lovelynn har anledning til å søke om familiegjennforening fra og oppholde seg i Norge mens søknaden behandles.

Det er to unntak fra utl. §6 syvende ledd som umiddelbart virker aktuelle: Utf. §10 annet ledd litra i, som omhandler forelder til barn, og litra e, som omhandler ektefelle.

Konsekvensen av å omfattes av unntak er at Lovelynn vil kunne søke fra Norge og oppholde seg i landet mens søknaden behandles.

Ordlyden i utf. §10 litra i, viser til utf. §23 første ledd litra i. Vilkår for å omfattes av unntaket i §10 utledes følgelig av §23, hvis ordlyd:

”mor eller far til norsk barn, jf. annet ledd, som søkeren har foreldreansvar for og som bor fast sammen med søkeren. Det er et vilkår at søkeren ikke har ektefelle eller samboer på tidspunktet for innreise i riket”

Etter en naturlig språklig forståelse av ordlydens første punkt er det rimelig at Lovelynn er omfattet av unntaket, da hun er mor til norsk barn. Annet punkt er også oppfylt, Lovelynn var enslig på tidspunkt for innreise.

Denne tolkningen kan sees i lys av en annen av lovens unntaksregel, utf. §10 annet ledd litra a. Unntaket omfatter fagutdannets rett til å søke første gangs tillatelse fra riket.

Regelens siste setning lyder:

”Det er et vilkår at søkeren ikke oppholder seg i riket i forbindelse med søknad om asyl eller i påvente av utreise etter avslag på asylsøknad,”

Tilsvarende forbehold er ikke gitt generelt for de øvrige unntaksreglene i annet ledd eller for regelen i litra i. Dette støtter oppfatningen om at Lovelynn omfattes av unntaksreglen.

Da Lovelynn er gift må hun imidlertid søke om familiegjening med sin mann, hun har ifølge Utlendingsdirektoratet ikke anledning til å søke familiegjening med sitt barn.

Det er Anders som blir betraktet som referanseperson til Lovelynn. Dette følger av regelverkets system samt forvaltningspraksis.⁶⁸

Det er følgelig utf. §10 annet ledd litra e som er det aktuelle unntak for Lovelynn;

”er ektefelle ...til norsk eller nordisk borger bosatt i riket ...når ektefellen eller samboeren faller inn under §23 første ledd bokstav a eller b, og oppholdet i Norge ikke skyldes innvilget besøksvisum...”

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at ektefelle til norsk borger omfattes av unntak fra lovens hovedregel dersom søker ikke kom til Norge på besøksvisum. Anvendt på oppgavens problemstilling kan det slås fast at Lovelynn er Anders sin ektefelle, hun omfattes av de krav utf. §23 stiller til søkerens personkrets. Videre har Lovelynn kommet til Norge på asyl, altså ikke besøksvisum. Etter en slik tolkning omfattes Lovelynn av ordlyden.

⁶⁸ Saksbehandler Synnøve Ek i UDI pr telefon 18. april 2008

Forarbeidene til utl. §6 syvende ledd, annet punktum, som er kompetansehjemmelen til utf. §10, sier følgende om hvorvidt asylsøkere bør omfattes av unntak fra lovens hovedregel: ”flyktninger vil uten tvil komme i en slik kategori”⁶⁹. Med slik kategori mener lovgiver hvem som bør omfattes av unntak. Forarbeidene støtter følgelig den naturlige språklige forståelsen som kan utledes av ordlyden.

I en instruks til utlendingsdirektoratet fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet datert 22.mars 2007 er imidlertid direktoratet instruert til å ikke anvende unntaket utf §10 annet ledd litra e, i tilfeller hvor søker er asylsøker.⁷⁰ Instruksen er uttrykkelig på det punkt at for å omfattes av unntak i §10 må søker ha kommet til landet på lovelig måte. Instruksen er for øvrig taus om hva det innebærer å komme til riket på ulovelig måte.

Bakgrunnen for departementets instruks er brev fra Utlendingsdirektoratet datert 13. november 2006, hvor det problematiseres at asylsøkere etter en ordlydsfortolkning kan omfattes av unntaksreglene i §10.⁷¹ Årsaken til at direktoratet finner dette utfordrende er hensynet til konsekvens i regelverket, den som har fått besøksvisum bør ikke stilles dårligere enn den som har søkt asyl, da de som søker asyl ikke på forhånd har fått tillatelse til å oppholde seg i riket. Asyl kan kun søkes om dersom søkeren befinner seg i Norge eller på norsk grense jf utl. §17.

En naturlig språklig forståelse av instruksens innebærer at søknad om asyl blir likestilt med å komme til Norge på en ulovlig måte. Retten til å søke asyl er en grunnleggende menneskerettighet jf fortalet til flyktningkonvensjonen,⁷² og utl. §17 som gir flyktninger med behov for beskyttelse rettskrav på asyl. Søknad om asyl kan heller ikke ifølge juridisk teori likestilles med å ha reist ulovlig inn i riket.⁷³

⁶⁹ Ot.prp. nr 46 (1986-1987) side 53

⁷⁰ Jf brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22.3.2007

⁷¹ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 13.11.2006

⁷² Flyktningekonvensjonen, preamble

⁷³ Hammarberg (2007) Council of Europe, side 63

Lovelynns tilfelle omfattes altså ikke av regelen i utf. §10 annet ledd litra e, dersom instruks fra departementet legges til grunn. Etter Utlendingsdirektoratets og departementets syn kan denne rettsoppfatningen leses ut av regelverket. Ovenfor er det imidlertid slått fast at Lovelynn etter en naturlig språklig forståelse omfattes av unntakets ordlyd. Praksis fra Utlendingsnemnda kan bidra til å kartlegge gjeldene rett:

Utlendingsnemnda publiserte 29.mars 2008 en anonymisert sak⁷⁴ hvor nemnda vurderte departementet instruks i forhold til en asylsøker som hadde søkt familiegjengenforening med sin norske kone. Problemstillingen var om søkeren var omfattet av utf. §10 annet ledd litra e. Lovelynns tilfelle har til felles med nemndas avgjørelse at begge etter en naturlig språklig forståelse av ordlyd omfattes av unntaket. Utlendingsnemndas vedtak er derfor egnet til å belyse Lovelynns sak.

Nemnda var enig i at hensynet til sammenheng i regelverket innebærer at asylsøkere ikke bør omfattes av unntakene fra lovens hovedregel. Den praksis som departementet og direktoratet utøver fremkommer imidlertid ikke av regelverket, verken av utlendingsloven eller utlendingsforskriften. Forskriftens §10 annet ledd litra e ble endret den 1. oktober 2006. Nemnda viser til at det før endringen ikke var krav til lovlig opphold i riket for å omfattes av bestemmelse. Slikt krav kan ikke tolkes ut av ordlyden etter endringen. Det vises videre til innrettelseshensynet, som taler for at det bør utvises varsomhet med å tolke unntak innskrenkede til ulempe for søker. Utlendingsnemnda omgjorde direktoratets vedtak fordi nemnda anså vilkårene i utf. §10 annet ledd litra e for oppfylt.

Etter at utlendingsnemnda fattet sitt omgjøringsvedtak taler lov, forarbeid og nemndas forvaltningspraksis for samme løsning; at asylsøkere kan omfattes av utf. §10 annet ledd litra e.

⁷⁴ www.une.no ref: 6058172421

Anvendt på eksempel en støtter nemndas vedtak tolkningen av ordlyden som tilsier at Lovelynns tilfelle omfattes av unntaket. Departementets instruks har lavere vekt enn forskriftens ordlyd. Det er etter dette grunnlag for å konkludere med at Lovelynn omfattes av utf. §10 annet ledd litra e.

Subsidiært blir spørsmålet om det generelle unntaket; utf. §10 femte ledd, ”sterke rimelighetsgrunner” kommer til anvendelse, forutsatt at direktoratet holder frem med sin instruerte praksis. Fremstillingen i punkt 2.2.2.6 legges til grunn. Om femte ledd kommer til anvendelse vil bero på en konkret vurdering av hver enkelt sak. Det må *særskilte omstendigheter* til, som skiller seg *vesentlig* fra andre tilfeller. Det er grunn til å tro at Lovelynns tilfelle ikke er enestående, det er ikke uvanlig at asylsøkere i løpet av en lang saksbehandlingsperiode finner seg en make i Norge. Det er fra lovgivers side ikke lagt opp til at unntaket skal omfatte grupper, som nevnt ovenfor. Det er med andre ord neppe et særlig spesielt tilfelle.

Forarbeidene⁷⁵ til utl.§6 syvende ledd tilfører følgende om hvem lovens unntakshjemmel er formodet å omfatte: ”Dette vil foruten asylsøkere først og fremst gjelde utlendinger med en nærmere bestemt tilknytning til Norge.” Det følger av en naturlig forståelse av forarbeidet at lovgiver vurderte det som aktuelt å omfatte asylsøkere i forskriftens unntak fra hovedregelen om at første gangs innreise må være innvilget før innreise i riket.

Forarbeidet støtter at Lovelynn omfattes av unntaket. Forarbeidet til loven uttrykker imidlertid hvilken kompetanse som foreligger i delegasjonshjemmelen. Det er forskriftens regel som er bestemmende for hvorvidt Lovelynn omfattes. Som det følger av punkt 2.2.2.6 er unntakshjemmelen snever. Det kan imidlertid påpekes at lovgivers vilje synes lite ivare tatt når unntaksregelen er tolket så strengt. Det er for øvrig ikke holdepunkter i rettspraksis eller teori for å hevde dette standpunktet.

⁷⁵ Ot.prp. nr 46 (1986-1987) side 192

Det er derav ikke grunnlag for å konkludere med at Lovelynn vil bli omfattet av unntaksregelen i utf.§10 femte ledd da hennes situasjon trolig ikke tilstrekkelig spesiell, med mindre det foreligger andre særlige forhold.

Konklusjonen på problemstillingen er at Lovelynn etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden samt forvaltningspraksis fra Utlendingsnemnda er omfattet av utf. §10 annet litra e. Lovelynn har trolig adgang til å søke fra Norge og oppholde seg i Norge i søknadsperioden jf utf. §10 annet ledd litra e, men regelverket blir på det nåværende tidspunkt ikke praktisert slik av utlendingsdirektoratet . Ved avslag fra Utlendingsdirektoratet er det sannsynlig at vedtaket blir omgjort dersom det påklages til Utlendingsnemnda.

3.1.2 Eksempel 2: Felles barn, en norsk og en visumpliktig forelder

Spørsmålet er om en visumpliktig forelder til norsk barn med norsk far eller mor, i dette eksemplet Jakob, har adgang til å søke om første gangs familiegjennforening fra Norge samt å oppholde seg i Norge til søknaden om familiegjennforening er behandlet.

Jakob, som er fra Colombia er gift med norske Mona. Sammen har de sønnen Isak på fem år. Familien har bodd i London i tre år, men ønsker å flytte til Norge. Isak og Mona kan flytte til Norge uten søknad da de er norske statsborgere.

Jakob må søke familiegjennforening med Mona fordi de er gift, han har ikke anledning til å søke gjennforening med Isak, det følger av regelverkets system og forvaltningspraksis.⁷⁶

Spørsmålet blir da om Jakob kan søke om familiegjennforening med Mona fra Norge, og om han kan oppholde seg i Norge mens søknaden behandles, slik at familien kan være sammen i søknadsperioden.

⁷⁶ Saksbehandler Synnøve Ek i UDI pr telefon 18. april 2008

Det er utf. §10 annet ledd litra e som er det aktuelle unntaket fra hovedregelen for denne problemstillingen:

er ektefelle ...til norsk borger bosatt i riket eller til utlending bosatt i riket ...når ektefellen eller samboeren faller inn under § 23 første ledd bokstav a eller b, og oppholdet i Norge ikke skyldes innvilget besøksvisum, jf. § 106 første ledd første punktum, eller nasjonalt visum, jf. § 106 a,”

Etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden kan ektefelle unntas fra hovedregelen om at tillatelse må være innvilget før innreise i riket. Jakob og Mona er gift, og de oppfyller dermed ordlydens første vilkår.

Unntaket skiller imidlertid mellom visumpliktige og visumfrie ektefeller, mens en visumfri borger ville vært omfattet av unntaket, vil visumpliktige ektefeller ikke omfattes. Jakob, som er fra Colombia, må ha visum for å kunne reise til Norge. Jakob vil følgelig etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden ikke være omfattet av unntaket i litra e.

Saken vil bli vurdert også i forhold til bestemmelsen i femte ledd, det skjønnsmessige unntaket for tilfeller hvor det foreligger ”sterke rimelighetsgrunner”. Som påpekt i punkt 2.2.2.6 vil løsingen bero på en konkret helhetsvurdering. Det er lite som tyder på at en foreldre- barn relasjon vil ikke i seg selv være tilstrekkelig til å bli omfattet av unntaksregelen. Ei heller det forhold at splittelsen av familien vil være av en viss varighet vil innebære unntak.

Forarbeidene⁷⁷ krever at det må foreligge ”særlige forhold” som ”vesentlig” skiller situasjonene fra øvrige tilfeller for at §10 femte ledd skal få anvendelse. Jakobs tilfelle vil imidlertid trolig omfatte flere søkere, det vil antakelig ikke foreligge særlige forhold som vesentlig skiller dem fra øvrige tilfeller. Ettersom tilfelle ikke kan karakteriseres som

⁷⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2004/Horing-forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-6-og-39-og-utlendingsforskriften-10-121-122-og-195.html?id=97127>

særlig, og det heller ikke skiller seg spesielt ut fra øvrige tilfeller, vil situasjonen sannsynligvis ikke omfattes av femte ledd.

Konklusjonen på hvorvidt visumpiktig forelder til norsk barn med norsk far eller mor vil være omfattet av unntak fra lovens hovedregel er følgelig at forelderen, Jakob, ikke omfattes av hovedregelen. Resultatet blir at Jakob må søke fra og oppholde seg i Colombia. Familien blir splittet mens søknaden behandles. Dette innebærer at en delvis norsk familie ikke har anledning til å reise til Norge for å etablere seg, først må familiegjenforeningstillatelse være innvilget.

Eksempel 1 & 2 illustrerer at ikke alle tilfeller som omhandler foreldre med felles barn er gitt unntak fra lovens hovedregel om at familiegjenforeningstillatelse må være gitt før innreise.

Situasjonene ovenfor omfattes etter departementets og utlendingsdirektoratets vurdering ikke inn under noen av de spesielle unntakene for barn og foreldre som følger av utf. §10 annet ledd. Utlendingsnemnda praktiserer reglene annerledes i forhold til eksempel 1. Eksempelene er ikke omfattet av det skjønnsmessige unntaket i §10 femte ledd.

3.1.3 Mulighet for D-visum

Det påpekes at norsk utenriksstasjon kan innvilge såkalt D-visum i slike familiegjenforeningssaker, jf utf. §106 tredje ledd. D-visum innebærer en innreisetillatelse til Norge, samt en oppholdstillatelse slik at søker kan bli i Norge til søknad om familiegjenforening er behandlet. Kallenavnet D-visum er altså misvisende, i realiteten er det en midlertidig oppholdstillatelse. D-visum må søkes fra hjemlandet til søkers norske utenriksstasjon, og det vil kun bli innvilget der hvor vilkårene for familiegjenforening utvilsomt er oppfylt.⁷⁸

⁷⁸www.udi.no RS 2003-015

Adgangen til å søke om D-visum innebærer ikke den samme rettslige situasjon for Jakob og Lovelynn; For det første er de ikke garantert innvilgelse av visum, mens etter utf. §10 annet ledd litra e innebærer en mer konkret rettighet. Videre må D-visum søkes fra den norske utenriksstasjon i hjemlandet, eller land hvor søkerene har oppholdt seg i de siste seks måneder jf utf. §11 annet ledd. Vilåårene for innvilgelse av D-visum er strenge.

Det er meget begrenset med informasjon til søkerne om muligheten for D-visum i disse sakene. Det fører til at D-visum har begrenset verdi for de søkerne som har mulighet til å få innvilget D-visum. Avhandlingen vil i fortsettelsen vurdere regelverket uten å gå nærmere inn på dette alternativet, fordi muligheten til å få innvilget D-visum er av en annen karakter enn interessen for å bli omfattet av utf. §10.

3.2 Forholdet til de internasjonale standardene

De tilfeller som ikke omfattes av unntakshjemmelene i utf. §10 vil omfattes av hovedregelen i utl. §6, hvilket innebærer at søkerne må søke familieegjenforening fra sitt hjemland. Dette kan bety at familien splittes for en periode tilsvarende søknadsperioden.

Problemstillingen blir hvorvidt eksemplene 1 & 2 er i samsvar med de internasjonale standardene oppgaven omhandler. Det presiseres at forfatteren ikke har hatt innsyn i vedtak. Det er derfor ikke mulig å belyse praksis i lys av vedtakene. Løsningen på dette problemet er blitt at tilfellene analyseres i lys av de forpliktelser som følger av lovverket.

3.2.1 Retten til familieliv etter EMK

Problemstillingen i denne sammenheng blir om splittelse av en familie fordi en søker må søke om familieegjenforening fra sitt hjemland, er forenelig med retten til familieliv etter EMK art 8.

Spørsmålene det må tas stilling til er ifølge ordlyden i art 8 og rettspraksis fra EMD⁷⁹ hvorvidt foreligger det en familierelasjon, er det begått et inngrep og er inngrepet i samsvar med lov. Dersom disse tre momentene foreligger må det tas stilling til hvorvidt inngrepet er forholdsmessig. For å avklare om eksemplene ovenfor er i samsvar med de krav som art 8 setter er det nødvendig å vurdere eksemplene opp mot disse fire elementene. Innholdet i punkt 2.1.2.1 legges til grunn for den videre fremstilling.

Så langt det lar seg gjennomføre vil tilfellene behandles under ett, der hvor behandlingen ikke lar seg forene vil dette fremkomme.

3.2.1.1 Om det foreligger en familierelasjon

Spørsmålet blir om relasjonen mellom foreldre og barn som er oppgavens tema, omfattes av begrepet ”Familieliv”, som art 8 beskytter. Art 8 lyder:

”Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv....”

Etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden må det foreligge en familie.

EMK skal forstås autonomt, det vil si likt av alle medlemsstatene. ”Familieliv” er et vagt uttrykk. Etter en naturlig språklig forståelse er relasjonen barn– foreldre en svært nær relasjon, som omfattes av termen. For å tilfredsstille ordlydens krav til familieliv følger det imidlertid av juridisk teori at det må det være et etablert familieliv mellom nære slektninger.⁸⁰

Det er ikke tvilsomt at forholdet mellom forelder og barn er nær relasjon av en slik karakter at det omfattes av artikkel 8 ordlyd. Det er heller ikke tvilsomt at relasjonen mellom foreldre og barn er å anse som en etablert familierelasjon i EMKs forstand.

⁷⁹ Berrehab vs. Nederland

⁸⁰ Møse, Erik. Kommentar til menneskerettighetsloven. Norsk Lovkommentar (www.stralex.no) note 70

Konklusjonen er at relasjonen barn- foreldre, som oppgaven omhandler, er omfattet av retten til familieliv etter EMK art. 8.

3.2.1.2 Om hovedregelen medfører inngripen i retten til familieliv

Spørsmålet blir hvorvidt splittelse av en familie kan innebære et inngrep i EMKs forstand.

EMK art 8 annet ledd lyder: ”Det skal ikke skje noe inngrep...” Ordlyden er vid; ”inngrep”. I lys av en naturlig språklig forståelse kan ordlyden omfatte at splittelse av familier innebærer et ”inngrep” i familielivet. Retten til familieliv innebærer i utgangspunktet en rett for familien som enhet til å være sammen, jf art 8 første ledd. Regelen om at første gangs tillatelse må søkes fra hjemlandet kan medføre en midlertidig splittelse av familiene i eksempel 1 & 2.

Det er betydelig praksis fra EMD vedrørende utvisningssaker, som fastslår at splittelse av en familie innebærer et inngrep.⁸¹ Saker om utvisning er av en annen karakter, som påpekt i punkt 2.1.2.3, men kan likevel, i mangel av praksis på dette konkrete område, bidra med momenter i vurderingene som må foretas i saker etter utl. §6 syvende ledd. Saker om utvisning skiller seg fra oppgavens tema⁸² ved at avhandlingen omhandler splittelse av en kortere varighet enn hva som vil være tilfelle for en utvist. Det er naturlig at varigheten av splittelsen har betydning for hvorvidt det kan karakteriseres som et inngrep. Ifølge Utlendingsdirektoratets egne nettsider er saksbehandlingstiden for en familiegjennforeningssøknad gjennomsnittlig på 10 måneder.⁸³ En splittelse av en familie på 10 måneder er etter en alminnelig oppfatning en lang periode. Sivilombudsmannen har påpekt at den lange saksbehandlingstiden kan være særlig uheldig i saker som gjelder gjennforening mellom foreldre og små barn.⁸⁴ Ombudsmannen stiller spørsmål ved om

⁸¹ Berrehab vs. Nederland,, Nasri v. Frankrike www.stralex.no.

⁸² Om forholdet til utvisning, se punkt 2.1.2.4

⁸³ www.udi.no, 6. mars 2008

⁸⁴ Fliflet, Arne (2001) (JUB-2001-jb-70) side 70 www.lovdata.no

retten til familieliv blir tilstrekkelig respektert av Utlendingsdirektoratet. Dette momentet taler for at splittelse av en familie utgjør et inngrep i retten til familieliv. Videre påpeker Ombudsmannens uttalelse det moment at splittelse vil være mer alvorlig for en familie med små barn. Inngrepets karakter vil følgelig variere med for eksempels barnas alder.

EMD påpekte i saken *Gül mot Sveits* at det vil være et sentralt moment hvorvidt partene har adgang til å gjenforenes i utlandet.⁸⁵ Saken omhandlet familiegjening, den endelige tillatelsen, ikke søknadsperioden slik denne oppgaven omhandler. Dommen er likevel interessant da den angir et moment som har betydning for om retten til familieliv er krenket. I denne saken fikk en mindreårig ikke innvilget familiegjening med sine foreldre som bodde i Sveits, fordi retten la til grunn at begge foreldrene kunne returnere til Tyrkia og utøve familieliv der. Adgangen til å utøve familieliv i utlandet er begrenset når man søker om familiegjening, som følge av kravet om underhold jf utf. §25 samt at den belastning det kan være for et barn å bli flyttet flere ganger. Momentet taler for at atskillelsen vil innebære et inngrep i retten til familieliv.

I saken *Berrehab vs. Nederland*⁸⁶ fant EMD at det innebar et inngrep å sende en marokkansk far til en nederlandsk jente ut av Nederland. Saken omhandler utvisning, men innebærer atskillelse av familie, og benyttes som illustrasjon i mangel av praksis på atskillelse i søknadsperioden. Saken ble avgjort på bakgrunn av forholdsmessighetsvurderingen som følger av konvensjonens art 8 annet ledd, men retten stadfestet først at utsendelsen ville betraktes inngrep. Dommen konkluderte med at art 8 var krenket når partene ikke fikk anledning til å utøve familieliv i Nederland. Retten til familieliv kan følgelig innebære en begrensning for myndighetenes adgang til å sende utlendinger ut av landet. Utvisning innebærer at utlendingen har utført en klanderverdig handling jf utl. §29. Når man søker om første gangs oppholdstillatelse er det som påpekt ikke en klanderverdig handling som er bakgrunnen for at familien skilles, det er en del av prosedyren ved søknad om familiegjening. Saken støtter oppfatningen av at retten til

⁸⁵ *Gül vs. Sveits* punkt 34 flg.

⁸⁶ *Berrehab v. Nederland*

familieliv er en grunnleggende menneskerettighet som skal respekteres og sikres av medlemslandene.

Praksis fra EMD skiller mellom de tilfeller hvor et familiemedlem skal ut av landet og de tilfeller hvor et familiemedlem søker om å få reise inn i landet, når art 8 behandles.⁸⁷

I eksempel 1 befinner familien seg i Norge, og spørsmålet blir om det er inngripen at Lovelynn må reise til og oppholde seg i Nigeria til søknaden er behandlet. Ifølge praksis fra EMD, se for eksempel Berhab vs. Nederland, kan retten til familieliv begrense adgangen til å sende et familiemedlem ut av riket.⁸⁸

Eksempel 2 omhandler Jakob som ønsker innreise og oppholdstillatelse i Norge. I Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK ble Storbritannia frikjent fra anklage om å ha krenket EMK art 8 etter at tre kvinners ektemenn ble nektet innreise til riket.

Det skal følgelig etter rettspraksis fra EMD mer til for å skille Lovelynns familie ved å sende henne ut av landet, sett i forhold til adgangen til å nekte Jakob innreise i Norge.⁸⁹ Det er imidlertid antakelig grunnlag for at familien til Jakob også utsettes for inngrep når han blir skilt fra sin familie i en periode tilsvarende søknadsperioden, da atskillelsen er av lang varighet og Jakob er far til et lite barn.

Konklusjonen for begge tilfellene at splittelse av familiene trolig er å anse som et inngrep i den rett til familieliv som følger av EMK art 8. Dette innebærer ikke automatisk brudd på EMK, først må det avklares hvorvidt det foreligger hjemmel til inngrepet og om det er et forholdsmessig inngrep.

⁸⁷ Møse, Erik. Kommentar til menneskerettighetsloven. Norsk Lovkommentar (stralex) note 70

⁸⁸ Gül vs. Sveits, Berrehab vs. Nederland

⁸⁹ Abdulaziz, Cabales and Balkandali vs. Storbritannia

3.2.1.3 Om det foreligger hjemmel for inngrep

Retten til familieliv er ikke absolutt. Det følger av EMK art 8 annet ledd at:

”Det skal ikke skje noe inngrep.. unntatt når dette er i samsvar med loven...”

Etter naturlig språklig forståelse av ordlyden kan det gjøres unntak fra retten til familieliv dersom det er hjemlet i lov, eller er i samsvar med regel hjemlet i lov. Problemstillingen blir om det foreligger hjemmel for å gjøre inngripen i familielivet i eksempel 1 og 2.

3.2.1.3.1 Om det foreligger hjemmel for inngrep i eksempel 1

Det vises til eksempel 1, hvor det ble slått fast at det ikke er grunnlag i lovens ordlyd eller lovens forarbeider for Utlendingsdirektoratets praksis.

Grunnlaget for at Lovelynn ikke får søke fra riket er den instruks Arbeids- og Inkluderingsdepartementet har gitt Utlendingsdirektoratet.⁹⁰ Spørsmålet blir om en slik instruks kan utgjøre hjemmel for inngrep i retten til familieliv.

EMK art 8 annet ledd krever at inngrepet er ”i samsvar med lov”. Den praksis eksempel 1 viser, kan ikke tolkes ut av utl. §6 syvende ledd.

Forarbeidene⁹¹ til unntakshjemmelen sier eksplisitt flyktinger ”uten tvil” bør omfattes av forskriftens unntak. At forskriften ikke eksplisitt hjemler unntak for asylsøkere, som Lovelynn, kan være i strid med den kompetanse som følger av hjemmelen for å gi forskrift, utl §6 syvende ledd, da det var lovgivers formål å omfatte asylsøkere i unntak fra hovedregelen. Lovgiver utformet imidlertid en generell unntakshjemmel i utl §6 syvende ledd annet punktum. Det er ikke grunnlag for å hevde at departementet har gått utover den kompetanse som følger av utl §6 syvende ledd annet punktum ved å ikke uttrykkelig innta asylsøkere i forskriften. Forarbeidene taler imidlertid for at Lovelynns tilfelle er omfattet av utf. §10 annet ledd litra e.

⁹⁰ Brev til UDI datert 22. mars 2007

⁹¹ Ot.prp. nr 46 (1986-1987) side 53

Standpunktet om at praksisen fra eksempel en ikke kan tolkes ut av lov eller forarbeider til lov støttes av Utlendingsnemndas vedtak.⁹² Det er imidlertid ikke nødvendig at praksisen er hjemlet i lov, art 8 krever kun at praksisen er ”i samsvar med lov.”

I eksempel 1 blir Lovelynn ikke omfattet av unntaket, på tross av at hun etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden samt forarbeider omfattes av unntaket.

Utlendingsdirektoratets praksis innebærer følgelig det motsatte resultat av den rettsregel som følger av loven, forarbeidet og annen forvaltningspraksis. Det er lite naturlig å betrakte en praksis som innebærer motsatt løsning av hva som følger av lov, for å være i overensstemmelse med lov.

Departementets instruks kan trolig ikke ugjøre hjemmel for å gjøre inngrep den rett til familieliv som følger av EMK art 8.

3.2.1.3.2 Om det foreligger hjemmel for inngrep i eksempel 2

For å tilfredsstille vilkåret i EMK art 8 annet ledd er det som nevnt nødvendig at reglene er ”i samsvar med loven”. Problemstillingen blir om det foreligger hjemmel for å gjøre inngrep i den rett til familieliv som følger av EMK art 8.

Eksempel 2 omhandler familier som blir omfattet av utl. §6 syvende ledd. Reglen som avgjør tilfellet er følgelig gitt i lov. Anvendt på problemstillingen innebærer dette at det er hjemmel i lov for splittelse av familien til Jakob.

Forarbeidene⁹³ til loven uttrykker at hensynet til kontroll med innvandringen er et grunnleggende hensyn bak reglene. Det er ikke eksplisitt uttrykt i forarbeidene at visumpliktige ektefeller bør gis unntak fra hovedregelen om at første gangs tillatelse må

⁹² www.une.no, ref: 6058172421

⁹³ Ot.prp nr 46 (1986-1987) punkt IV

være gitt før innreise i riket. Hovedregelen, som innebærer at tillatelse skal være gitt før innreise i riket, er følgelig i samsvar med hensynet bak utlendingsloven.

Hovedregelen i utl. §6 syvende ledd utgjør hjemmel for å gjøre unntak fra den rett til familieliv som følger av EMK art 8. Inngrepet i Jakobs familie har hjemmel i lov.

3.2.1.4 Om inngrep er nødvendig

Etter artikkel 8 annet ledd kan unntak fra retten til familieliv bare skje dersom det er

”nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til... nasjonale sikkerhet...landets økonomiske velferd...”

Problemstillingen blir om det er nødvendig å gjøre inngrep i familiene til Lovelynn og Jakob.

Konvensjonen bruker uttrykket ”nødvendig”. Etter en naturlig språklig forståelse innebærer uttrykket en vurdering av forholdsmessighet. Utrykket kan imidlertid ikke tolkes isolert, det må sees i lys av hva det skal være forholdsmessig i forhold til. Ordlyden ”nødvendig i et demokratisk samfunn” er vid, den antyder uttrykket en vurdering av inngrepet sett opp mot samfunnet.

Ordlydens uttrykk ”i et demokratisk samfunn” gir lite veiledning, isolert sett. Ordlyden kan bedre analyseres sett i forhold til det aktuelle rettsområde. På utlendingsrettens område er såkalte ”innvandringspolitiske hensyn ” som innebærer konsekvensbetraktninger, som er et aktuelt hensyn her. Norge har rett til å føre kontrollere innvandring og dermed bestemme hvem som skal få passere Norsk grense og hvem som skal få opphold i landet. I forbindelse med utøvelse av statens suverenitet, kan det være forholdsmessig å gjøre inngrep i borgernes rettsfære.

Med uttrykket ”landets økonomiske velferd” er det etter alminnelig språklig forståelse naturlig å forstå som ressurs hensyn.

Videre omfatter ordlyden ”hensyn til den nasjonale sikkerhet” Dette tolkes til å omfatte hensynet til rikets sikkerhet

Spørsmålet blir hvorvidt inngrepet, å skille familiene i eksempel 1 & 2 for en periode tilsvarende søknadsperioden er å anes som et forholdsmessig inngrep for å ivareta innvandringspolitiske hensyn, ressurs hensyn og hensynet til rikets sikkerhet.

Det er et grunnleggende utgangspunkt at det statens suverene rett å føre kontroll med fremmedes inn og utreise i riket, jf EMD⁹⁴:

”The court recalls that it is for the Contracting States.... to control the entry and residence of aliens”

Norge har altså i kraft av å være en suveren stat anledning til å holde kontroll med innvandringen. Det vil videre ifølge EMD⁹⁵ være opp til de nasjonale domstoler å avgjøre hva som er et forholdsmessig inngrep:

“In determining whether an interference was "necessary in a democratic society", the Court makes allowance for the margin of appreciation that is left to the Contracting States”.

Videre vil formålet med inngrepet sett opp mot graden av inngrepets karakter etter EMDs vurdering være et sentralt moment for å avgjøre hvorvidt handlingen er forholdsmessig:

⁹⁴ Boultif vs. Sveits avsnitt 46

⁹⁵ Berrhab vs. Nederland, avsnitt 28

“As the Netherlands Court of Cassation also noted ...the legitimate aim pursued has to be weighed against the seriousness of the interference with the applicants' right to respect for their family life”.⁹⁶

Hensynene bak utl. §6 er formålet om ensartede, objektive avgjørelser, altså hensynet til rettsikkerhet for søkerne. Videre er innvandringspolitiske hensyn sentrale; staten ønsker kontroll med innvandringen.⁹⁷ Endelig er ressurshensynet viktig: De er forutsatt i forarbeidene at regelen om at første gangs tillatelse må være gitt før innreise, sparer staten for kostnader tilknyttet søkers opphold i riket samt eventuelle utgifter ved retur. Spørsmålet blir om hensynet til rettsikkerhet, innvandringspolitiske hensyn og ressurshensynet hensyn er nødvendige å ivareta, på tross av at familier splittes for en periode tilsvarende søknadsperioden for å sikre disse hensynene.

Ad rettsikkerhetshensynet bør det understrekes at det er i søkerens interesse at vedtak som fattes er objektive og ensartede. Det stilles imidlertid spørsmål ved om disse hensyn ikke kan ivaretas like godt dersom søkeren oppholder seg i Norge. Det skal ikke være slik at rettsikkerheten ved behandlingen er garantert i større grad dersom utlendingen oppholder seg i sitt hjemland. Hensynet kan derfor antakelig ikke tillegges meget vekt.

Ressurshensynet er sentralt i begrunnelsen for hovedregelen. Utlendinger som har fått avslag på tillatelser og som oppholder seg i Norge kan utgjøre en betydelig utgiftspost for staten.

Innvandringspolitiske hensyn er et ullent begrep som gir liten veiledning for tolkning av uttrykket. Hensynet er ofte knyttet til de konsekvenser som forventes ved innvilgelse av tillatelse.⁹⁸ Betrakningen er at det ville vært større migrasjon til Norge om det hadde vært

⁹⁶ Berrhab vs. Nederland avsnitt 28, 29

⁹⁷ Ot.prp. nr 46 1986-1987 side 53

⁹⁸ <http://www.une.no/Aktuelt/Debatt/Hva-er-innvandringspolitiske-hensyn/>

lett å få innvilget en oppholdstillatelse.⁹⁹ Hvis det for eksempel var lett å få familiegjenforening i Norge, ville flere søke om familiegjenforening. Innvandringspolitiske hensyn søker altså å beskytte familiegjenforeningsinstituttet.

Problemstillingen kan imidlertid ikke løses ved å alene å undersøke nødvendigheten av hovedregelen isolert sett, de negative konsekvenser for søker må belyses, da det er forholdet mellom argumentene som blir avgjørende ved en slik forholdsmessighetsvurdering.

For søker innebærer praksis slik den er illustrert i hovedsak to problemer. For det første blir søker skilt fra familien over det som for barn vil oppleves som en lang tidsperiode. For det annet krever det resurser for utlendingen å bekoste reise til sitt hjemland og så tilbake til Norge.

Det er videre to forhold som bidrar til at denne praksis kan virke streng: Søker som omfattes av eksemplene ovenfor vil ha rettskrav på opphold, når vedkommende oppfyller vilkårene, reglene vil følgelig ikke ha betydning for om vedkommende får være sammen med sin familie, men for når vedkommende får være sammen med sin familie. Videre skyldes splittelsen av familien ikke at utlendingen har utført en klanderverdig handling, splittelsen oppstår alene på bakgrunn av de formelle reglene i forbindelse med søknaden.

I forhold til resurshensynet er det følgelig et spørsmål om hvem som risikerer utgifter. Slik regelen er i dag er det søker. Det er naturlig at staten ønsker kontroll med utgifter. Imidlertid vil det gå en grense for når resurshensyn søkes ivaretatt på en måte som medfører alvorlige konsekvenser for de det angår.

⁹⁹ ibid

De innvandringspolitiske hensyn som gjør gjeldende må sees i lys av at Lovelynn og Jakob har rettskrav på familiegjenforening når de oppfyller vilkårene. Hensynet kan derfor trolig ikke tillegges særlig vekt i eksempel 1 & 2.

I saken *Boultif vs. Sveits*, som omhandler utvisning (om forholdet til utvisning, se punkt 3.2.1.2), uttalte EMD følgende:

”The applicant’s family situation, such as the length of the marriage... and whether there are children in the marriage and, if so, their age.”

Saken gjaldt hvorvidt Sveits hadde krenket en mann fra Algerie ved å ikke fornye mannens oppholdstillatelse i Sveits. Sveits ble i saken domfelt for å ha krenket art. 8. Ifølge praksis fra EMD¹⁰⁰ kan det ved forholdsmessighetsvurderingen i art 8 være relevant å vurdere om søker er gift, om det er barn i ekteskapet og hvor gamle barna eventuelt er. Uttalelsen fra EMD er senere sementert i saken *Amrollahi vs. Danmark*.

Anvendt på eksempel 1 og 2 er for det første klart at begge omhandler ekteskap med barn. Videre er det et moment etter EMDs praksis at barna er små. Dette taler mot at det vil være forholdsmessig å skille barna fra foreldrene.

I forhold til eksempel 1, Lovelynn, skal det antakelig mer til for at inngrepet er forholdsmessig, fordi familien blir splittet uten at det foreligger hjemmel for dette inngrepet. Dette momentet gjør seg ikke gjeldende i tilfelle 2.

Sett i lys av de konsekvenser reglene medfører for Lovelynn og Jakob bør det være meget nødvendig med lovens hovedregel. En regel som innebærer formaliteter, i søknadsprosessen, kan imidlertid ikke være så presserende.

¹⁰⁰ *Boultif vs. Sveits* avsnitt 48

Konklusjonen blir at det trolig ikke er nødvendig å skille familiene til Jakob og Lovelynn i eksempel 1 & 2.

3.2.2 Retten til familieliv etter barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen inneholder ikke en bestemmelse om retten til familieliv, men flere ulike bestemmelser som sammen er ment å sikre barns rett til familieliv.¹⁰¹ Oppgaven vil i det følgende undersøke tilfellene i eksempel 1 & 2, i forhold til den rett til familieliv som følger av Barnekonvensjonen.

3.2.2.1 Barnekonvensjonen artikkel 9

Problemstillingen er hvorvidt eksempel 1 & 2 er forenelig med barnekonvensjonen art 9.

Ifølge juridisk teori gjelder artikkel 9 for nasjonale forhold.¹⁰² Dette fremgår også dersom man sammenholder ordlyden i art 9 med ordlyden i art 10, som gjelder mellom stater. Anvendt på oppgavens eksempler innebærer dette at art 9 får betydning for Lovelynns tilfelle, da hennes familie befinner seg i Norge. For Jakobs tilfelle befinner familien seg utenfor Norge, og bestemmelsen har ikke relevans for hans tilfelle. I fortsettelsen behandles derfor eksempel 1.

Artikkel 9 omhandler foreldre- barn relasjonen:

”Partene skal sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje...”

¹⁰¹ Hodgkins and Newell side 121, 135, 203

¹⁰² Wille, Peter F. og Høstmælingen, Njål, Kommentar til lov om menneskerettigheter: Norsk lovkommentar, note 9. www.rechtsdata.no

Etter ordlyden i barnekonvensjonens første ledd første avsnitt er det ikke anledning til å skille barn fra foreldre mot barnas vilje. Utl. §6 syvende ledd gir i utgangspunktet hjemmel for at familier kan splittes for en periode tilsvarende søknadsperioden ved søknad om familiegjengenforening.

Ordlyden er imidlertid ikke absolutt. Det er adgang til å gi unntak fra utgangspunktet i medhold av art 9 første ledd annet avsnitt:

”unntatt når kompetente myndigheter, som er underlagt rettslig prøving, i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler beslutter at slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste..”

Konvensjonens ordlyd er klar. Det er tre vilkår som må være oppfylt for at det kan gis unntak fra art 9 første ledd:

For det første må regelen må være gitt på formelt og materielt sett rett måte i medhold av lov og saksbehandlingsregler. Hovedregelen i utl. § 6 syvende ledd er gitt i lov, følgelig er hovedregelen ”i samsvar med gjeldende lover”.

For det annet er det krav om adgang til ”rettslig prøving” i konvensjonens ordlyd. For den søker som ikke oppfyller utl. §6 syvende ledd og ikke omfattes av forskriftens unntak vil en søknad sendt fra Norge innebære avslag, jf utf §10 sjette ledd. Avslaget kan imidlertid påklages jf forvaltningsloven §28, og et endelig vedtak fra Utlendingsnemnda kan bringes inn for retten jf utl. §38a syvende ledd. Vilkåret om adgang til rettslig prøving er følgelig oppfylt.

For det tredje skal det vurderes hvorvidt atskillelsen er ”nødvendig av hensyn til barnets beste”. Ordlyden er taus angående hva som ligger i uttrykket barnets beste. En naturlig forståelse innebærer at det må foretas en konkret vurdering av situasjonen. Det vises til fremstilling i punkt 2.1.2.4 om barnets beste.

Art 9 første ledd er imidlertid ikke absolutt, bestemmelsens fjerde ledd gir ytterligere unntak for tilfeller hvor splittelsen av familien er begrunnet i myndigheters handlinger:

”Dersom slik atskillelse skyldes en handling iverksatt av en part, som f.eks. pågripelse, fengsling, eksil, utvisning eller død,....”

Bestemmelsen tolket i lys av naturlig språklig forståelse tyder på at det er en meget vid unntakshjemmel fra bestemmelsens utgangspunkt i første ledd. Ordlyden i unntakene passer imidlertid ikke godt på dette tilfellet. Det antas derfor at Magnus er omfattet av første ledd.

Konklusjonen blir at art 9 innebærer antakelig en rett for Magnus i eksempel 1 til å være sammen med begge sine foreldre.

3.2.2.2 Barnekonvensjonen artikkel 10

Problemstillingen blir i denne sammenheng om eksempel 1 og 2 er forenelig med barnekonvensjonens art 10.

Artikkel 10 lyder:

”I samsvar med partenes forpliktelse etter artikkel 9 nr. 1 skal søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjennforening, behandles av partene på en positiv, human og rask måte.”

Det vises til presiseringen i punktet ovenfor, artikkel 10 gjelder internasjonale forhold jf en naturlig språklig forståelse av ”inn eller ut av en parts territorium”. Artikkelen får følgende anvendelse på eksempel 2.

Etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden skal barn og foreldre som har ønske om å oppholde seg sammen få en rask avklaring om hvorvidt det er mulig. Artikkelens ordlyd ”positiv, human og rask måte” gir få konkrete holdepunkter. Det er for eksempel ikke satt en tidsbegrensning for hvor fort søknadene skal behandles, eller definert hva som ligger i en human behandling av søknad. Det kan synes som om bestemmelsen har mer karakter av en programerklæring om hvorledes medlemsstatene bør behandle søknader. Det kan være grunnlag for å anta at art 10 ikke er en bestemmelse med selvkraft, som omtalt i punkt 1.3.2.

Anvendt på eksempel 2, Isaks tilfelle innebærer følgelig art 10 lite konkret innhold, utover et prinsipp om at Norge plikter å arbeide for at Jakob og Isak kan opprettholde personlig kontakt. Det kan stilles spørsmål ved om en splittelse på ti måneder tilfredstiller kravet til rask behandling, men da konvensjonen er taus om hvor lang periode som ansees som tilstrekkelig er det ikke grunnlag for å konkludere på dette spørsmålet.

Da bestemmelsen er temmelig vag er det lite grunnlag annet enn å konkludere annerledes enn at eksempel 2 er forenelig med barnekonvensjonens art 10.

3.2.2.3 Barnekonvensjonen artikkel 16

Spørsmålet er om eksempel 1 og 2 er i samsvar med barnekonvensjonens regel om rett til familieliv.

Barnekonvensjonen art. 16 lyder:

”Ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie..”

Ordlyden benytter uttrykket ”familieliv”. Det er ikke tvilsomt at relasjonen mellom foreldre og barn omfattes av termen, sett i lys av konvensjonens kontekst som er et tolkningsmoment jf Wienkonvensjonen art 31.

Konvensjonen bruker videre uttrykkene ”ulovlig eller vilkårlig”. Ordlydens uttrykk ”ulovlig” tolkes til å innebære lovstridig, følgelig må det være hjemmel i lov for å gjøre unntak fra artikkelens utgangspunkt; rett til familieliv. ”Vilkårlig” kan tolkes til tilfeldig, skjønnsmessig, etter naturlig språklig forståelse. Spørsmålet er hva den tilfeldige handlingen skal vurderes mot; tilfeldig i forhold til hvilken standard. Dette kan oppfattes som en forholdsmessighetsvurdering; tilfeldig i forhold til situasjonen for øvrig. Følgelig inneholder barnekonvensjonens art 16 forbud mot lovstridig og uforholdsmessig innblanding i barns rett til familieliv.

For det første er hovedregelen i utl. §6 syvende ledd og unntakene i §10 gitt lov og i forskrift i medhold av lov. Innblanding i Isaks og Magnus sin rett til privatliv vil da ikke være lovstridig.

Spørsmålet blir da om Isak og Magnus utsettes for vilkårlig behandling da deres foreldre ikke omfattes av unntak fra utl. §6 syvende ledd.

For det første er det et generelt trekk i forskriften at felles barn av ektefeller, hvor ektefellen er visumpiktig, ikke er omfattet av unntak fra hovedregelen om at tillatelse må være gitt før innreise i riket. Innad i denne gruppen barn skjer følgelig ikke noen forskjellsbehandling, da ingen av foreldrene er omfattet. Det er imidlertid forskjell mellom de foreldre som er visumfrie og visumpiktige. De visumfrie foreldrene er omfattet av unntak i §10 annet ledd litra e. Spørsmålet blir om art 16 tillater slik forskjellsbehandling av foreldre med og uten visumplikt.

For at dette er å anse som forskjellsbehandling taler at det er her er to grupper som får ulik behandling. Sett i lys av de konsekvensene som følger av reglen; splittelse av familiene til Magnus og Isak for en periode på omkring 10 måneder, taler konsekvensene til regelen for at dette er å anse som forskjellsbehandling. Det skal presiseres at årsaken da ligger i den

lange saksbehandlingstiden til UDI. For det tilfelle saksbehandlingstiden var tre uker ville dette antakelig ikke vært et moment som ledet til at reglene innebar vilkårlig behandling.

Mot at dette er å anse som forskjellsbehandling taler utgangspunktet om alle skal ha visum for å reise inn i Norge jf utl. §24 jf utf. § 104. Unntaksbestemmelsen kan sees på som en mild behandling av en gruppe, mens de aller fleste omfattes av utgangspunktet som tilsier at tillatelse skal være gitt før innreise i riket. Bestemmelsene er gitt i lov eller medhold av lov. Et av formålene til utlendingsloven er ifølge lovens formålsbestemmelse, utl. §2 første ledd er å føre kontroll med innvandringen til Norge. Det er i utgangspunktet enhver stats rett å bestemme hvem som skal få tillatelse til innreise i riket, det følger av de regler som er gitt for å kontrollere innreise, utl. §24 og utf. §104.

Det er imidlertid ikke til å komme bort fra at så lenge saksbehandlingstidene i disse sakene utgjør i underkant av et år så vil reglene utgjøre en betydelig forskjellsbehandling mellom Magnus og Isaks tilfeller og de tilfeller hvor foreldrene omfattes av unntaket i utf. §10 annet ledd litra e.

Konklusjonen på spørsmålet om regelverket i eksempel 1 og 2 er forenelig med barnekonvensjonens art 16 blir etter dette at art 16 trolig ikke overholdes ved behandlingen av Magnus og Isaks tilfeller. Barnets rett til familieliv er antakelig ikke ivaretatt.

3.2.3 Hensynet til barnets beste

Problemstillingen blir hvordan barnekonvensjonen art 3 ivaretas ved eksempel 1 & 2.

Forholdet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som omhandler barn jf barnekonvensjonen art 3. Ordlyden i konvensjonen innebærer krav om en konkret skjønnsmessig vurdering av barnets beste i alle saker som berører barn. Fremstillingen om barnets beste i punkt 2.1.2.3 legges til grunn.

FNs komité for barns rettigheter har uttrykket bekymring vedrørende om hensynet til barnets beste blir tilstrekkelig ivaretatt ved utvisning av foreldre (ad forholdet til utvisning; se side 40):

”...ensure that the best interests of the child are a primary consideration in the decisions taken regarding deportation of their parents”¹⁰³

Dette støtter tolkningen om at hensynet til barnets beste må vurderes, også ved vurderingen av foreldrenes søknad om opphold i Norge.

Det er et utgangspunkt i norsk barnerett at det er til det beste for barn å være sammen med sine foreldre, det biologiske prinsipp.¹⁰⁴ Dette utgangspunktet er også lagt til grunn i fortalen til barnekonvensjonen: ”familien, som den grunnleggende enhet i samfunnet og de naturlige ramme for alle sine medlemmers og særlige barns oppvekst og trivsel...” Hensynet til barnets beste” tilsier etter dette på generelt grunnlag at splittelse av familien ikke er til det beste for Isak og Magnus.

Som et utgangspunkt vil det ikke være til det beste for barnet å bli skilt fra en forelder over en lengre periode. Det er derfor grunnlag for å konkludere med at barnekonvensjonen art 3 trolig ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte ved eksempel 1 og 2.

3.2.4 Internrettslig betydning av mulig brudd på internasjonale standarder

Eksemplene viser at de folkerettslige forpliktelsene trolig ikke blir overholdt ved eksempel 1 og 2. Dette har betydning for norsk intern rett, da reglene forutsetter at norsk rett er i

¹⁰³[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/1a35ad6034bde2a4c1257018002e091e/\\$FILE/G0544025.DOC](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/1a35ad6034bde2a4c1257018002e091e/$FILE/G0544025.DOC)

¹⁰⁴ Sandberg (2003) side 67

overensstemmelse med folkeretten. Spørsmålet blir i denne sammenheng om eksemplene 1 og 2 kan innebære brudd på norsk intern rett.

Vernet om de internasjonale forpliktelsene er ivaretatt både ved utl. §4 og ved mrl. §2. Presentasjonen i punkt 2.1.2.1 til 2.1.2.3 legges til grunn for den videre fremstilling.

Retten til familieliv kan innebære en rett til å søke fra riket, da EMK og barnekonvensjonen gjelder som norsk lov jf mrl §2. Ved eksempel 1 og 2 er det vist at familier splittes i forbindelse med søknad om familiegjennforening. Det er grunn til å anta at dette ikke er forenlig med retten til familieliv som følger av EMK og barnekonvensjonen.

I forhold til hensynet til barnets beste er det som nevnt et utgangspunkt i norsk barnerett at barn har best av å være sammen med sine foreldre, det biologiske prinsipp¹⁰⁵. Følgelig kan hensynet til barnet innebære en rett for barn til å være sammen med sine foreldre. Da må hensynet til barnets beste også få anvendelse i saker som omfatter foreldre til barn. De eksempler som oppgave omfatter viser at praksis trolig ikke er forenlig med barnekonvensjonen art 3.

Det er klart at det innebærer en fordel for søker å ha adgang til å søke fra riket. Følgelig får utl. §4 anvendelse. Praktiseringen av regelverket slik det er illustrert i eksempel 1 og 2 innebærer trolig brudd konvensjonsforpliktelsene, og innebærer antakelig også brudd reglene i utl. §4.

Etter mrl. §3 skal de konvensjoner som er inkorporert ved mrl ved motstrid ha forrang fremfor norsk intern rett. Ved anvendelse av mrl. §3 er det sannsynlig at utfallet av eksemplene ovenfor ville fått et annet utfall.

Eksempel 1 og 2 innebærer trolig brudd på utl. §4 og bestemmelsene i mrl.

¹⁰⁵ ibid

3.3 Konklusjon

Regelverket, utl. §6 syvende ledd og forskriftens §10 annet og femte ledd, er utformet slik at hensynet til barnets beste og retten til familieliv kan ivaretas. Hovedreglene i loven gir adgang for å utforme generelt unntak ved forskrift, og forskriften inneholder en generell unntakshjemmel.

Det at tilfellene i eksempel 1 og 2 ikke er omfattet av noen unntak utgjør ikke i seg selv et brudd på de internasjonale standardene. Det innebærer imidlertid trolig brudd på retten til familieliv og hensynet til barnets beste når konsekvensen av å ikke være omfattet av unntaksbestemmelsene er at familien splittes for lengre perioder, som 10 måneder, hvilket er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for familieegjenforeningssaker.

Problemet med den lange saksbehandlingstiden kunne vært løst ved bruk av den mulighet departementet har til å utforme forskrift som gir unntak fra hovedregelen i utl §6 syvende ledd annet punkt.

De eksisterende unntakshjemler tolkes snevert. Dette er illustrert ved eksemplene i punkt 3.1.

Det er grunnlag for å anta at Norge krenker retten til familieliv og hensynet til barnets beste.

4 Perspektiver

4.1 Ny utlendingslov

I 2010 iverksettes ny utlendingslovgivning. Lovverket er sanksjonert i Stortinget,¹⁰⁶ og ny utlendingsforskrifte er under utarbeidelse. Et av formålene bak ny utlendingslov er at reglene i større utstrekning skal fremgå av lov enn hva som er tilfelle i dag, hvor en betydelig del av regelverket er hjemlet i forskrift. Det er særlig på område for familieinnvandring at det er behov for slik lovfestning da området ifølge Ot.prp nr 75 ”berører sterke interesser og en stadig større andel av befolkningen”. Et annet formål med nytt lovverk er å gjøre de internasjonale forpliktelsene mer synlige i utlendingsregelverket enn hva som er tilfelle i dag.¹⁰⁷

Hovedregelen om at første gangs tillatelse må være gitt før innreise i Norge er videreført jf forarbeid til ny utlendingslov §56.¹⁰⁸ Det er videre lovfestet unntak fra hovedregelen jf §56 tredje ledd; ”Utlendingsmyndighetene kan i enkelttilfeller gjøre unntak fra vilkåret i første ledd når sterke rimelighetsgrunner tilsier det”. Det følger av en naturlig språklig forståelse at dette er en streng ordlyd jf bruken av uttrykket ”enkeltilfeller” og ”sterke rimelighetsgrunner”. Følgelig viderefører lovgiver en snever unntaksregel.

Ifølge innstillingen til odelstinget, skal hensynet til barnets beste kunne medføre at unntakshjemmelen i forlaget til ny utl. §56 tredje ledd kommer til anvendelse.¹⁰⁹ Det vil trolig innebære en videre tolkning av lovens unntaksregel enn hva som har vært praktisert til nå. En slik tolkning vil bringe regelverket i bedre samsvar med de internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg.

¹⁰⁶ Odelstinget 8. april 2008

¹⁰⁷ Ot.prp.nr 75 (2006-2007) side 13

¹⁰⁸ Innst. O nr. 42 (2007-2008) side 11

¹⁰⁹ Innst. O nr. 42 (2007-2008) side 12

I forhold til de internasjonale forpliktelsene går odeltingsproposisjonen grundig gjennom EMK art 8 og barnekonvensjonen art 3, 9 og 10 når familieinnvandring gjennomgås. Det er positivt at forarbeidene går direkte inn på de folkerettslige forpliktelsene, det styrker konvensjonene når forarbeidene når forholdet til de internasjonale standardene er grundig behandlet. Det er imidlertid noe underlig at forholdet til barnekonvensjonen art 16, barns rett til familieliv ikke er behandlet.

Av proposisjonen er det interessant at departementet eksplisitt uttaler at det er lite praksis fra EMD på område foreløpig, slik at det er vanskelig å trekke slutninger for hvor langt statlig suverenitetsutøvelse kan gå før forholdsmessighetsvurderingen i EMK art 8 nr 2 vil medføre brudd på art 8. Likevel slår departementet fast at gjeldene norsk praksis ligger ”trygt innenfor de rammer som følger av EMK”. Forfatteren er usikker på hvorvidt det med såpass bred penn kan fastslås at gjeldene praksis er innenfor de grenser som følger av art 8. Det faktum at Norge nå forbereder sin fjerde utlendingslov¹¹⁰ på 100 år gir uttrykk for at rettsområde er under stadig utvikling, samt at utlendingsretten er krevende å regulere.

4.2 Kort om praksis i Sverige

Sverige har en liknende organisering av utlendingsmyndighetene som Norge. Det er derfor interessant å se kort på hvordan barn i forbindelse med søknad om familiegjenforening behandles i Sverige.

Sverige har også en hovedregel om at første gangs tillatelse ved søknad om familiegjenforening må være gitt før innreise i riket jf den svenske Utlänningslag

¹¹⁰ Lov av 22. juni 1927, Lov av 27. juli 1956, Lov av 24. juni 1988 samt ny utlendingslov som forventes i kraft i 2010.

(2005:716)¹¹¹ kap. 5 §18. Svenske myndigheter bruker gjennomsnittlig seks måneder på å behandle søknad om familiegjenforening.¹¹²

Ifølge svenske media¹¹³ har regelverket uheldige konsekvenser også i Sverige, da familier splittes i forbindelse med søknad om familiegjenforening.

Generalinspektøren for det svenske Migrationsverket, Dan Eliasson, har uttrykt i svenske medier at dette er en problemstilling som svenske myndigheter arbeider med.¹¹⁴ Det svenske Barneombudet har i en henvendelse til den svenske regjeringen påpekt at praktiseringen av regelverket ikke er i tråd med de regler som følger av Barnekonvensjonen.¹¹⁵

Dette er en kontrast til forholdene i Norge, hvor gjennomsnittlig saksbehandlingstid i familiegjenforeningssaker er 10 måneder,¹¹⁶ men departementet slår likevel fast i forslaget til ny utlendingslov at norsk rett er godt innenfor den ramme som følger av EMK art 8.¹¹⁷

Forholdene i Sverige viser at problemene med å håndtere barn i forbindelse med søknader om familiegjenforening er utfordrende for flere land enn Norge. Det er nødvendig å arbeide aktivt for å finne løsninger på problematikken, og det kan være en ide å samarbeide med andre land for å hente inspirasjon for hvordan situasjonen kan løses.

¹¹¹ Utlänningslag (2005:716), www.riksdagen.se

¹¹² <http://www.migrationsverket.se>

¹¹³ <http://www.metro.se/se/article/2008/03/26/07/2723-45/index.xml>

http://malmolund.city.se/nyheter/2008/03/11/Svensk_flyktingpolitik_splittrar_familjer/ (Se vedlegg 8)

¹¹⁴ http://malmolund.city.se/nyheter/2008/03/11/Svensk_flyktingpolitik_splittrar_familjer/ (se vedlegg 8)

¹¹⁵ <http://www.bo.se/Adfinity.aspx?pageid=6466>

¹¹⁶ www.udi.no

¹¹⁷ Innst. O nr. 42 (2007-2008) side 12

5 Rettspolitisk vurdering

I arbeidet med denne oppgaven ble det avdekket omstendigheter som bør belyses. Det var vanskelig å få innsyn i saker, det var ulik praksis hos ulike innstanser om innsyn i dokumenter som var unntatt offentlighet, og instruksjer om hvorledes regelverket var å forstå er gitt i brev som er unntatt offentlighet. Videre var et rundskriv av interesse i forhold til eksemplene i punkt 3.1.4 lite tilgjengelig. Denne rettspolitiske delen er begrenset på grunn av oppgavens øvrige omfang, men det vil kort bli fokusert på de mest åpenbare utfordringene ved praksis slik det er i dag.

5.1 Praktisering av utf. §10: Unntatt offentlighet.

Utlendingsdirektoratet ble etter endringen av forskriftens §10 den 1. oktober 2006 oppmerksomme på svakheter ved det nye regelverket.¹¹⁸ Et av problemene var etter direktoratets oppfatning, at det ikke utrykkelig fremgår av forskriftens regler at asylsøkere som søker familiejenforening med norsk barn eller norsk ektefelle ikke omfattes av forskriftens unntak. Direktoratet sendte en henvendelse til departementet og foreslo at en slik tolkning innfortolkes i forskriften. Tolkningen fremgår ikke direkte av forskriftens ordlyd eller forarbeider. Departementet instruerte direktoratet i sitt tilsvaret til å tolke forskriften slik at asylsøkere ikke omfattes av unntaksreglene i forskriftens §10. Praksisen ble kjent blant annet via oppslag i Dagsavisen.¹¹⁹

Dette kan vanskelig oppfattes annerledes enn at myndighetens praktisering av regelverket er forsøkt holdt hemmelig. Det er ikke grunnlag for å kommentere hvorvidt det er sedvane for at departementets instruksjer er hemmelige. Hvilke utfordringer slik praksis kan innebære er det satt fokus på i neste punkt. Det bemerkes at det trolig er få kilder om tema forvaltningspraksis unntatt offentlighet, det har ikke lyktes forfatteren ved søk i elektroniske kilder og søk på biblioteket å finne særlig litteratur omkring emne instruksjoner unntatt offentlighet.

¹¹⁸ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og Inkluderingsdepartementet datert 13. november 2006

¹¹⁹ Hansen, Sturla Smari, 22. september 2007 (Se vedlegg 6 & 7)

5.1.1 Om praktisering av regelverk bør være offentlig

Utgangpunktet er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige jf offentlighetsloven §2. Det er ikke tvilsomt at en instruks omfattes av lovens dokumentbegrep jf §3. Det kan gjøres unntak fra lovens hovedregel på visse vilkår jf lovens §5.

Ovenfor er det eksemplifisert at utlendingsforvaltningen forvalter et regelverk som er unntatt offentlighet med hjemmel i offl. §5, unntak for interne dokumenter. Praksis har således et element av hemmelighold. Nedenfor vil det kort gjennomgå hvilke hensyn som kan være krenket ved den praksis som er avslørt.

5.1.1.1 Rettsikkerhetshensynet

Rettsikkerhetshensynet defineres som en samlebetegnelse for flere krav som stilles til myndighetene og domstolene, som skal sikre betryggende behandling og rettfærdig resultat.¹²⁰ Praktisering av regelverk som ikke er offentlig reiser spørsmål om hvorledes rettsikkerheten sikres for de søkerne det gjelder. Sentralt for rettsikkerhetshensynet er at myndighetene skal hjemle sine inngrep og at forvaltningen ikke mistenkes for å ta utenforliggende hensyn.¹²¹ Dette er viktig for å ivareta tilliten til forvaltningens saksbehandling. Her følger en kort presentasjon av de hensyn som har betydning for å ivareta hensynet til rettsikkerhet:

5.1.1.1.1 Forutberegnelighet

Hensynet til forutberegnelighet innebærer at det er viktig at søkerne og andre som er interessert, har anledning til å orientere seg og bli informert om regelverket. Det vil det være vanskelig når praktiseringen av regelverket er unntatt offentlighet. Dette

¹²⁰ Jusleksikon (2002) side 247

¹²¹ NOU 2003:30: Ny offentlighetslov side 44

vanskeliggjør muligheten søkerne har til å forstå utfallet av søknaden. Hensynet til forutberegnelighet blir ikke tilstrekkelig ivaretatt når praktiseringen av regelverket er unntatt offentlighet.

5.1.1.1.2 Kontrollhensynet

Kontrollhensynet innebærer at borgerne har mulighet for å føre kontroll med den saksbehandling og de vedtak som berører dem. Det er vanskelig å orientere seg om saken har fått riktig utfall når det ikke er samsvar mellom det regelverk man kan orientere seg i, og det svar man får på sin søknad. De sakene oppgaven omhandler omfatter splittelse av familier i saksbehandlingstiden. Det er naturlig at disse sakene i liten grad blir prøvet for retten, for det første er det atskillelse av midlertidig karakter og for det annet vil søkerne trolig være mer opptatt av at familiegjennforeningstillatelsen skal gå i orden. Dette kan resultere i at det ikke kontrolleres hvorvidt vedtakene er fattet i samsvar med regler og de krav til saksbehandling som gjelder, altså at regelverket på området ikke blir prøvet. Det er påpekt i juridisk teori¹²² at det er behov for økt domstolskontroll med utlendingssaker. Det er viktig for systemets troverdighet at hensynet til kontroll ivaretas, både ved utformingen av regelverket og ved anvendelsen av regelverket i den enkelte sak.

5.1.1.1.3 Demokratihensynet

Norge er et demokrati. Det er klare regler for hvem som gir, utøver og dømmer etter de lover og regler som er. Det er viktig at det er klart hva som er lov og hva som ikke er lov, borgerne må vite når de følger loven, og; de må vite når de bryter med loven. Offentlighetsprinsippet er grunnleggende for et demokrati.

Når det ikke er åpenhet om hva som er gjeldene regelverk, forspiller det muligheten til å etterleve regelverket. En asylsøker som får avslag på søknad om familiegjennforening fordi han har søkt fra riket, er ikke nødvendigvis klar over den feil han begår. Det kan skape

¹²² Myhre, Jonas W, (2008) side 83

frustrasjon, og søknadsprosessen må startes på nytt etter at søkeren er ankommet sitt hjemland.

En annen side ved demokratihensynet er at regler må være utformet slik at de er tilgjengelig for befolkningen. Regelverket på utlendingsrettens område kan være vanskelig tilgjengelig; Sivilombudsmannen¹²³ har uttalt at det er en svakhet ved utformingen av regelverket om familiegjennforening at den tolkningen som legges til grunn, ikke kommer bedre til uttrykk.

5.1.1.2 Hensynet til å motvirke omgåelse

Det er ikke en selvfølge å være norsk borger. Det er ikke til å komme bort ifra at det innebærer et gode, hvilket medfører at det vil være en fare for at regelverket omgås for det formål å skaffe oppholdstillatelse i Norge. Forarbeidene¹²⁴ til utlendingsloven drøfter for eksempel pro forma- ekteskap, altså situasjonen hvor ekteskap inngås for det formål å få oppholdstillatelse i Norge. Forarbeidene¹²⁵ til ny utl. drøfter utførlig tema tvangsekteskap, tilfelle hvor en norsk borger blir giftet mot sin vilje, med hensikt å gi en utenlandsk borger oppholdstillatelse i Norge. Det kan stilles spørsmål om regelverket i utf. § 10 i realiteten forsøker å bidra til at de som kommer til Norge for å søke asyl eller er visumpfiktige ektefeller, ikke stifter familie i den hensikt å få opphold i Norge.

Dersom lovgiver ga et utførlig lovverk hvor det var lett å avklare hvilke vilkår som var grunnlag for oppholdstillatelse, er det sannsynlig at noen søkere ville forsøke å tilpasse seg regelverket.

Det er imidlertid grenser for hvor langt man kan forsøke å motvirke omgåelse, når det går på bekostning av de søkerne som har rettskrav på opphold. De tilfeller som er eksemplifisert i eksempel 1 & 2 har rettskrav på familiegjennforening. Det synes strengt at hensynet til å

¹²³ Sak 2006/1555

¹²⁴ Ot.prp.nr 46 (1986-1987) side 61

¹²⁵ Ot.prp.nr 75 (2006-2007) side 191

motvirke omgåelse av regelverket kan begrunne at familier splittes for en periode på 10 måneder.

5.1.1.3 Oppsummering

Denne oppgaven har vist at praktiseringen av regelverk i utlendingsforvaltningen er unntatt offentlighet. Det stilles spørsmål ved hvorvidt det er mulig for søkerne å orientere seg i regelverket, og således være i stand til å forstå de vedtak som fattes.

Selv om Utlendingsdirektoratet har publisert forvaltningsuttalelse¹²⁶ om barnets beste, oppnår direktoratet liten troverdighet i sitt arbeid for å følge opp internasjonale standarder, når et rundskriv som kan ivareta rettighetene felles barn er lite tilgjengelig. Det samme gjelder for den instruks som er gitt unntatt offentlighet, de som får sine vedtak fattet på bakgrunn av instruksen har ikke mulighet til å sjekke at vedtaket er rett, eller forstå vedtaket. Dette tilfredstiller ikke de krav som følger at hensynet til rettsikkerhet.

Det er sannsynlig at søkerne rettsikkerhet ikke er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

5.2 Kommentarer knyttet til søknader om innsyn

Det ble i forbindelse med oppgaven søkt om innsyn i vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, og i instruks av 22. mars 2007. Nedenfor er det knyttet kommentarer til søknadsprosessene.

5.2.1 Søknad om innsyn i vedtak fattet av UDI og UNE

Det ble den 14. desember 2007 søkt om innsyn i enkeltsaker i forbindelse med oppgavens tema hos innvandringsavdelingen i Arbeids- og Inkluderingsdepartementet.¹²⁷ Da var tanken å skrive en oppgave om endringen i utlendingsforskriften § 10, som ble iverksatt 1.

¹²⁶ <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=7766>

¹²⁷ Se vedlegg 1-4

oktober 2006. I telefonsamtale¹²⁸ med Ole Stavnum, rådgiver i innvandringsavdelingen, ble det forespeilet at et slikt innsyn kunne ordnes raskt, fordi regelendringen var såpass ny og det derfor antakelig var få saker som var avgjort på grunnlag av regelendringen. Etter gjentatte purringer¹²⁹, hvor det ble forsøkt å kartlegge om departementet hadde den informasjonen de behøvde, kom det svar på henvendelsen den 31. januar. Departementet ba da om mer informasjon, hvilket de fikk tilsendt per e-post og brev den 5. februar.

Avslag på forespørselen om innsyn ble mottatt 8. april. Begrunnelsen for avslaget er at det er en resurskrevende oppgave for Utlendingsdirektoratet. Utlendingsnemnda har gitt departementet tilsvaret om at det gis innsyn i aidentifiserte saker, men presiserer at dette gir et skjevt utvalg da det bare er de saker som er avslått av direktoratet. Departementet samtykket derfor ikke til dispensasjon fra taushetsplikten jf forvaltningsloven §13d.

Det er grunnlag for å kritisere departementet når de bruker fire måneder på å behandle en søknad om innsyn. Det ble ikke gitt tilbakemelding på søknaden før 31. januar, syv uker etter søknaden var sendt.

Det stilles spørsmål ved hvor begeistret departementet er for å åpne for forskning. Så lenge departementet håndhever slik praksis utelukker de at studenter som skriver 30 poengs masteroppgave kan forske på utlendingsfeltet, med mindre problemstillingen for oppgaven er klar mer enn en halvt år før oppgavesemesteret begynner. Praksis hindrer følgelig studenter å ta tak i dagsaktuelle temaer på utlendingsrettens område.

5.2.2 Søknad om innsyn i departementets instruks av 22. mars 2007

Som følge av oppslag i Dagsavisen¹³⁰ ble forfatteren klar over at det eksisterte en praksis på oppgavens område som etter egen oppfatning ikke kan tolkes direkte ut av regelverket.

¹²⁸ Samtale den 14. desember 2007

¹²⁹ Telefon til Susanne Juell Gudbrandsen, rådgiver i innvandringsavdelingen 16. og 29 januar.

¹³⁰ Hansen, Sturla Smari, 22. september 2007 (vedlegg 6 & 7)

Det ble søkt om innsyn¹³¹ i praksisendringen hos både Arbeids- og Inkluderingsdepartementet og Utlendingsdirektoratet den 31. januar 2008.

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet svarte den 1. februar at innsyn var innvilget, og sendte informasjonen som vedlegg på e-post slik at den var tilgjengelig umiddelbart.

Utlendingsdirektoratet svarte følgende på begjæringen om innsyn¹³²:

”Beklager, denne saken er u.off. og du kan således ikke få innsyn i den.”

Begjæringen ble tydelig ikke oppfattet som en søknad om innsyn, selv om dette åpenlyst fremgår av henvendelsen. Det var videre ikke opplyst om begrunnelse og heller ikke om klageadgang. Ved etterspørsel etter begrunnelse for avslaget ble saken behandlet av en saksbehandler, som innvilget innsyn i departementets svarbrev, men direktoratets eget brev ble det ikke gitt innsyn i på bakgrunn av at det var et internt dokument jf offentlighetsloven §5 annet ledd litra a. Forfatteren fant det ikke nødvendig å fortsette arbeider, siden det allerede var gitt innsyn i dokumentene fra departementet. Det skal imidlertid bemerkes av hovedformålet med offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter skal være offentlig i størst mulig utstrekning, jf offentlighetsloven §2.

Det er interessant at rutiner for innsyn i offentlige dokumenter praktiseres lite enhetlig. Om den som søker om innsyn ikke har et visst innsyn i regelverket, ville vedkommende kanskje akseptert direktoratets avslag uten å påklage det. Det kan i verste fall føre til mindre kontroll med utlendingsforvaltningen dersom det lykkes å holde praksis skjult.

¹³¹ Se vedlegg 1-4

¹³² Se vedlegg 5

6 Avsluttende kommentarer

Analysen av utl §6 syvende ledd og utf. §10 annet ledd og femte ledd i lys av norsk rett og folkerettslige forpliktelser har avdekket følgende:

For det første har Arbeids og Inkluderingsdepartementet instruert Utlendingsdirektoratet i en praktisering av utledningsforskriften § 10 annet ledd som antakelig ikke kan tolkes ut av utl. §6 syvende ledd, forarbeidene eller forskriftens ordlyd. Det bemerkes at det var Utlendningsdirektoratet selv som ba om å få praktisere regelverket slik.

For det annet har departementet og direktoratet hemmeligholdt instruksjonen, og dermed hvordan regelverket praktiseres i Utlendingsdirektoratet.

For det tredje er hensynet til de internasjonale forpliktelsene trolig ikke tilstrekkelig ivaretatt ved praktiseringen av regelverket. Disse forpliktelsene kunne videre vært bedre ivaretatt ved utformingen av regelverket, hvilket ser ut til å være bedre gjennomført i ny utlendingslov.

Det er viktig for troverdigheten til utlendingsforvaltningen at regelverk er offentlig og tilgjengelig. Det er videre viktig at vedtak begrunnes, slik at søkere kan forstå sin rettslige situasjon. Slik praksis er i dag risikerer utlendingsmyndighetene å svekke tilliten til forvaltningen av utlendingssaker.

7 Litteraturliste

Lover

- 1814 Kongeriget Norges Grundlov (grunnloven) av 17. mai 1914
- 1927 Lov om vergemål for umyndige (vergemålsloven) av 22. april 1927 nr.3
- 1962 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22.juni 1962 nr. 8
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1970 Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970
- 1988 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 24. juni 1988 nr 64
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) av 21. mai 1999 nr. 30
- 2005 Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerskapsloven) av 10. juni 2005 nr. 51

Konvensjoner

- | | |
|-----------------------------------|---|
| Statuttene for Den Internasjonale | Statute of the Internasjonal Court of Justice |
| Domstol | Sveits, 26. juni 1945 |

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen

Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon,
Roma 1950

Wien-konvensjonen

Wien-konvensjonen om traktatretten, Wien 23. mai
1969

Forskrifter

1990 Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her
Av 21.12.1990

For- og etterarbeider

NOU 1983:47: Ny Fremmedlov

NOU 1993:18: Lovgivning om menneskerettigheter

NOU 2004:20: Ny Utlendingslov

Ot.prp.nr.46 (1986-1987) Utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Ot.prp. nr.3 (1998-1999) Styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Ot.prp.nr.45 (2002-2003) Om lov om endring i Menneskerettsloven mv.

Ot.prp.nr.75 (2006-2007) Utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Innst.O.nr.92 (2002-2003) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endring i
menneskerettsloven mv. (innarbeiding av Barnekonvensjonen
i norsk lov)

Innst.O.nr. 42 (2007-2008) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov
om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Høringsbrev: 2004 Høring - forslag til endringer i utlendingsloven §§ 6 og 39 og
utlendingsforskriften §§ 10, 121, 122 og 195, Kommunal og
regionaldepartementet 1.desember 2004 (04/3733-2 AVA)

Rundskriv: Rundskriv av 1.oktober 2006: Visum til utenlandsk ektefelle, felles barn, eller registret partner som ønsker familieinnvandring – Utlendingsforskriften §106 tredje ledd jf § 10 annet ledd bokstav e og f. (RS 2003-015)

Rundskriv av 15.9.2006 til endring av utlendingsforskriften §10, RS A-9/2006

Forhistorie til barnekonvensjonen:

Legislative history of CRC, volume one, side 473. (CD)

Rettsavgjørelser

Høyesterett:

Rt. 1997 side 580- OFS

Rt. 2000 side 996 – Finnanger

Rt. 2005 side 229

Rt. 2005 side 238

Lagmannsrett:

LE-1993-747

Tingrett:

TOSLO-2001-20457

Dommer fra den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen

Markx vs. Belgia. EMD, Strasbourg, dom av 13. juni 1979

Abdulaziz, Cabales and Balkandali vs. Storbritannia

EMD, Strasbourg, dom av 28.mai 1985

Berrehab vs. Nederland EMD, Strasbourg, dom av 21. juni 1988

Gül vs.Sveits EMD, Strasbourg, dom av 19.februar 1996

Boultif vs. Sveits EMD, Strasbourg, dom av 2.4.2001

Uttalelser fra FNs barnerettsskifte

General Comment nr 5, 2003 avsnitt 12

General Comment nr. 7, 2005, avsnitt 13

Artikler:

Fliflet, Arne

Utlendingers rettsikkerhet - noen saker fra

Sivilombudsmannens praksis (publisert av Juss-Buss; Tvers
igjennom lov til seier), 2001 side 70

Myhre, Jonas W,

Behov for økt domstolskontroll av utlendingsforvaltningen,
Lov og Rett, Vol. 47, nr 2. 2008 side 81-101

Trykt litteratur

Buanæs, Kvigne, Vandvik: Utleidningsrett, Universitetsforlaget 2004

Buflod, Sannes og Aasebø: Folkerettslig tekstsamling, Cappelen Akademisk forlag 2001

Eckhoff, Thorstein, Rettskildelære, 5 utgave ved Jan E. Helgesen, Universitetsforlaget
2001

Fiskenes, Eli: Utlendingsloven Kommentarutgave, Universitetsforlaget 1994

Freeman, Michael: A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the
Child, Article 3, The Best Interest of the Child, Koninklijke Brill NV (Leiden, the
Netherlands): 2007

Graver, Hans Petter: Alminnelig Forvaltningsrett, Universitetsforlaget, 1999

Hammarberg, Thomas: Human Rights in Europe: Mission Unaccomplished, Council of Europe, mars 2007

Hodkin, Rachel and Newell, Peter: Implementation Haandbook for the convention on the Right of Child, Unicef, 3. utgave, 2007

Høstmælingen, Njål: Internasjonale menneskerettigheter, 2 opplag, Universitetsforlaget 2004

Jusleksikon, Gisle, Jon, 2. utgave, Kunnskapsforlaget 2002

Møse, Erik: Kommentar til menneskerettighetsloven: Norsk Lovkommentar (www.stralex.no)

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir: Innføring i Folkerett, Universitetsforlaget 2002

Sanberg, Kirsten: Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse, Gyldendal 2003

Wille, Peter f. Og Høstmælingen, Njål:. Kommentar til menneskerettighetsloven: Norsk Lovkommentar (www.rechtsdata.no)

Kilder unntatt offentlighet

Brev:

Fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, datert 13. november 2006: Vedrørende behandling av saker som berøres av endringer i utlendingsforskriftens § 10 av 01.10.2006

Brev:

Fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet, datert 22.3.2007:
Vedr. behandling av saker som berøres av endringer i utlendingsforskriften § 10 – adgang
til å søke arbeids- og oppholdstillatelse fra riket av 22.3.2007

Elektroniske lenker

<http://www.bo.se/Adfinity.aspx?pageid=6466>

Publisert: 1.11.2008 Funnet: 1.3.2008

Tilgang:

http://malmolund.city.se/nyheter/2008/03/11/Svensk_flyktingpolitik_splittrar_familjer/

Publisert: 4.4.2008 Funnet: 10.4.2008

Tilgang

<http://www.migrationsverket.se/>

Publisert: 8.2.2008 Funnet: 10.4.2008

Tilgang:

<http://www.metro.se/se/article/2008/03/26/07/2723-45/index.xml>

Publisert: 26.3.2008 Funnet: 10.4.2008

Tilgang:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2004/Horing-forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-6-og-39-og-utlendingsforskriften-10-121-122-og-195.html?id=97127>

Publisert: 1.12.2004 Funnet: 9.1.2008

Tilgang

<http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=7766>

Publisert 28.12.2006 Funnet: 11.1.2008

Tilgang:

<https://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7B4711BF5C-A590-49DA-A853-9E13A03D1C9B%7D>

Publisert: 5.6.2003 Funnet: 18.4.2008

Endret: 1.10.2006

Tilgang:

<http://www.une.no/Ces5/#3%7C%7C805938433!2!0!120!1!qry!0!7433528224!!!!0!%7Cct104%24ctl00%24rs%24ctl03%24min%7C0!0!0!-1!%7Cctl04%24ctl00%24rs%7C0!0!0!-1!%7C>

Publisert: 26.2.2008 Funnet: 9.4.2008

Tilgang:

[http://www.une.no/Ces5/default.aspx?&ccr=ctl04&k=cchd&docid=5426&mir=-1&q=6058172421+%40sysfiletype%3c%3espuserprofile+\(NOT+%40sysspiscontainer\)&wld=True](http://www.une.no/Ces5/default.aspx?&ccr=ctl04&k=cchd&docid=5426&mir=-1&q=6058172421+%40sysfiletype%3c%3espuserprofile+(NOT+%40sysspiscontainer)&wld=True)

Publisert: 29.3.2008 Funnet: 9.4.2008

Tilgang:

<http://www.une.no/Aktuelt/Debatt/Hva-er-innvandringspolitiske-hensyn/>

Publisert: 15.8.2006 Funnet: 13.4.2008

Tilgang:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/1a35ad6034bde2a4c1257018002e091e/\\$FILE/G0544025.DOC](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/1a35ad6034bde2a4c1257018002e091e/$FILE/G0544025.DOC)

Publisert: 25.9.2005 Funnet: 1.2.2008

Tilgang:

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2005:716>

Publisert: 29.9.2005 Funnet: 10.4.2008

Samtaler

Samtale med Ole Stavnum, rådgiver i Arbeids og Inkluderingsdepartementet 14.12.2007

Samtale med Susanne Juell Gudbrandsen rådgiver i Arbeids og Inkluderingsdepartementet
16. og 29. januar 2008

Samtale med Kristian Andenæs, Professor i Rettsvitenskap 29.1.2008

Samtale med Synnøve Ek, saksbehandler i UDI, 18. april 2008

Vedlegg:

Vedlegg 1: Søknad om innsyn

Vedlegg 2: Anmodning om ytterligere informasjon

Vedlegg 3: Ytterligere informasjon

Vedlegg 4: Avslag på søknad om innsyn

Vedlegg 5: utskrift av E-post korrespondanse med Ulendingsdirektoratet og Arbeids- og
Inkluderingsdepartementet

Vedlegg 6: Dagsavisen (utdrag) 22.9 2007

Vedlegg 7: Utdrag fra svenske media

